# dfensor

REVISTA DE DERECHOS HUMANOS - NOVIEMBRE DE 2012

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

11

## Derechos de la infancia: oportunidad para su reconocimiento



### El derecho a trabajar: una demanda emergente de las y los niños

MANFRED LIEBEL

### Un intento por comprender los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en México

MÓNICA GONZÁLEZ CONTRÓ

Número 11, año x, noviembre de 2012

Órgano oficial de difusión de la Comisión
de Derechos Humanos del Distrito Federal



# DIRECTORIO



***Dfensor*, revista de derechos humanos, año x, número11, noviembre de 2012,** es el órgano oficial de difusión mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, editada por la Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos de la CDHDF. Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla, del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F. Tel.: 5229 5600, <www.cdhdf.org.mx>. Editor responsable: Alberto Nava Cortez. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2011-091210254100-102. ISSN, Licitud de Título y Licitud de Contenido: en trámite. Permiso Sepomex núm. PP09-1508. Impresa por: Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), San Lorenzo 244, col. Paraje San Juan, del. Iztapalapa, 09830 México, D. F. Este número se terminó de imprimir en noviembre de 2012 con un tiraje de 3 500 ejemplares.



Cuidado de la edición: Bárbara Lara Ramírez. Diseño y formación: María Eugenia Lucero Saviñón y Gabriela Anaya Almaguer. Editora: Karen Trejo Flores. Corrección de estilo: Haidé Méndez Barbosa y Karina Rosalía Flores Hernández. Apoyo en redacción y captura de textos: Elia Almanza Amaro. Créditos de imágenes: Jesús Francisco Beltrán Fuentes, Tonatiuh Santiago Pablo, Sergio Eduardo Solano Pinedo, Imelda Silva Elviera, Alejandra Gallegos Muñoz, Edgar Arnulfo, Álvarez Jiménez, Juan Carlos Machorro Morales, Eduardo Galileo Larriba Quiroz y Sonia Blanquel/CDHDF. Ilustraciones: Carlos Castillo del Moral/CDHDF. Suscripciones y distribución: Jacqueline Ortega Torres, tel.: 5229 5600, ext. 2027, <jacqueline.ortega@cdhdf.org.mx>.



## EDITORIAL



## opinión y **debate**



## accion**es CDHDF**



## **Re**ferencias






Fotografía: Sonia Blanquel Díaz/CDHDF.



Fotografía: "El juego de la fuente", Jesús Francisco Beltrán Fuentes, mención especial en el Tercer concurso de fotografía sobre derechos humanos. Una perspectiva politécnica.

# Derechos de la infancia: oportunidad para su reconocimiento

**¿Podemos considerar que niños y niñas son personas sujetas de derechos plenos después de más** de veinte años de la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)? Si miramos el marco local, nacional e internacional de derechos humanos seguramente pensaríamos que sí; sin embargo, podemos hacer una revisión crítica de la forma cotidiana en la que concebimos a la infancia para darnos cuenta de que aún prevalecen prejuicios que nos impiden considerar a las y los niños como personas capaces y protagonistas de nuestra realidad.

Aunque México ratificó la CDN en 1990, no existen las condiciones estructurales que permitan el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes ni mucho menos los mecanismos participativos que reflejen fielmente sus opiniones en la política pública.

Sexenios van y vienen y la agenda que atiende los derechos de la infancia se mantiene relegada a programas asistenciales. Por fortuna la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 y una serie de modificaciones posteriores en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes son una oportunidad para concretar una ley general de protección que pueda, finalmente, hacer efectivos los derechos de esta población en nuestro país.

Frente al enorme reto que nos plantea el nuevo marco constitucional, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emprendió este año la Estrategia por los derechos de la infancia para hacer patente y llevar a la práctica cotidiana el reconocimiento de nuestra niñez como sujeta de derechos.

Que quede claro: las leyes seguirán siendo letra muerta si como Estado no logramos superar las barreras que históricamente han impedido garantizar el bienestar material y emocional de nuestras niñas y niños y que, como punto de partida, requieren para el ejercicio pleno de sus derechos y libertades.

Ahora como nunca es urgente promover que ellos y ellas sean capaces de tomar decisiones autónomas en lo que se refiere a las circunstancias en las que quieren desarrollar su existencia, en el contexto de la obligación que el Estado y sus familias tienen de brindarles el apoyo para que consoliden su condición de seres humanos en todas las etapas de su vida.

Apostemos desde hoy a la protección plena y garantista de los derechos de nuestras niñas y niños porque esto redundará en una ciudadanía activa y responsable que, en el mediano y corto plazo, se implicará de manera responsable y democrática en la resolución de los problemas impostergables de la nación. ¡Este es el momento!

Fotografía: "La sonrisa de Juchitepec" Tonatiuh Santiago Pablo,
Mención especial en el Tercer concurso de fotografía sobre derechos humanos.
Una perspectiva politécnica.

# opinión


y debate

# Sociología de la infancia y los derechos de niñas y niños: ¿un maridaje afortunado?

IVÁN RODRÍGUEZ PASCUAL*

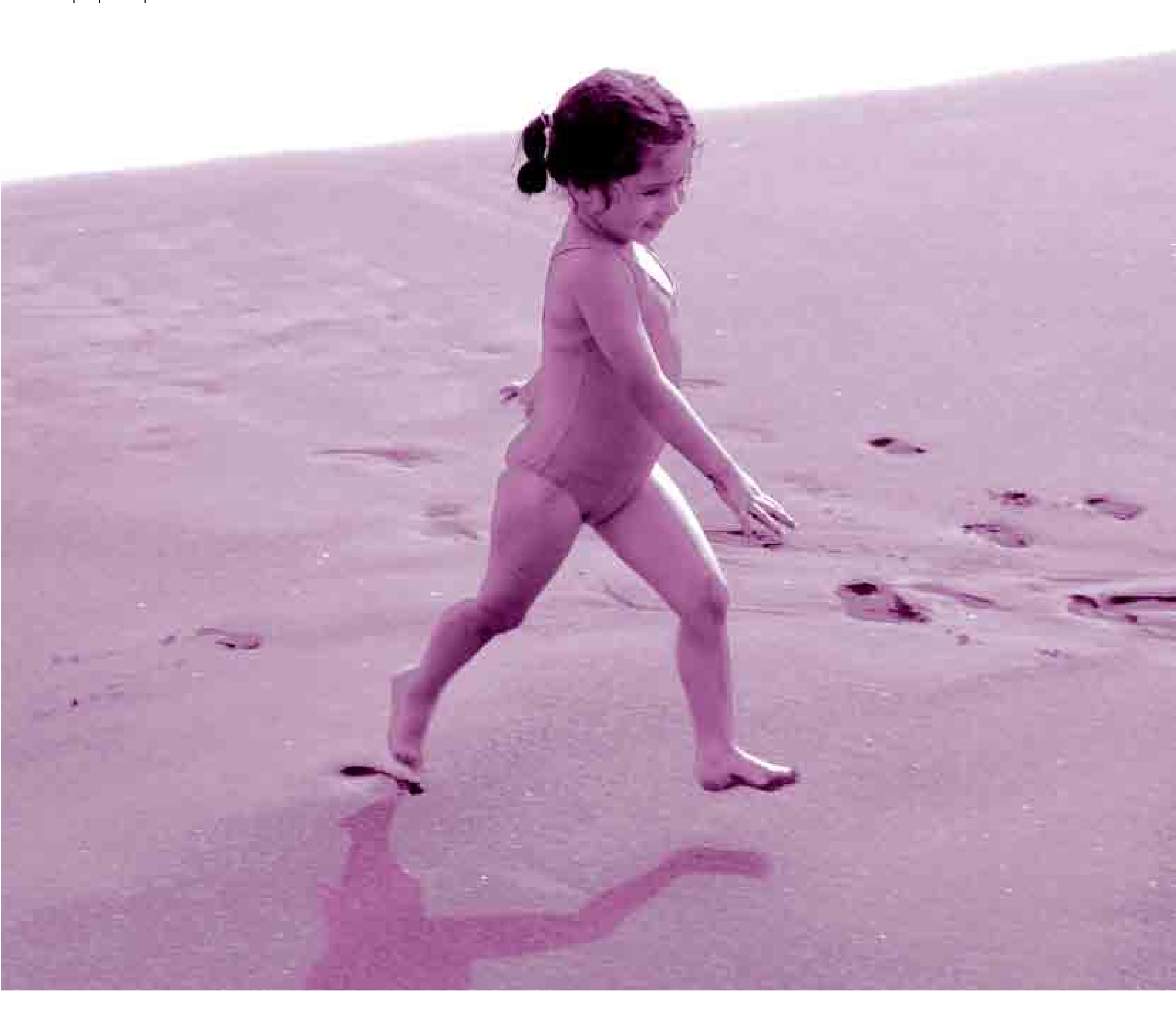
## Introducción

Dejaré que mi experiencia personal comience a hablar en esta reflexión sobre la relación entre los derechos de niños y niñas y la sociología de la infancia. En 2006 había acabado de redactar mi libro *Para una sociología de la infancia* y había presentado el texto original para su evaluación al departamento de publicaciones del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en España. El libro incluía un capítulo inicial en el que intentaba introducir el sentido y conveniencia de una mirada sociológica fresca y renovada sobre la infancia y sobre los niños. Naturalmente, el capítulo no era sólo una discusión acerca de la propia disciplina sociológica sino también una invitación abierta a reconsiderar las múltiples acepciones del término *infancia* y la manera en que entendemos la posición de niños y niñas (cualquier niño o niña) en nuestras sociedades.

Mientras esperaba el resultado de la evaluación, imaginaba que la mayor parte de las posibles críticas y/o sugerencias de los evaluadores del CIS tendrían una naturaleza metodológica o aludirían a algún tipo de conflicto teórico o interpretación de los datos y posicionamientos que yo manejaba en el texto (al fin y al cabo, era un texto *crítico* con el paradigma sociológico dominante). Cuando recibí los resultados de la evaluación, sin embargo, me di cuenta de que el asunto más espinoso para mis evaluadores había sido la proposición, manejada en ese primer capítulo y luego esparcida por todo el libro, de que el niño es un *sujeto* y debe ser considerado un *agente* con cierta capacidad de influencia en su entorno social; "¿qué ocurre con los bebés y con los niños más pequeños? –se me discutía–, ¿acaso son ellos también sujetos o agentes?". El argumento es muy frecuente: sólo un organismo humano que *se ha desarrollado* (sea cual sea la noción de desarrollo que manejemos, se tratará de un proceso finalista determinado biológicamente) puede ser considerado un sujeto o un individuo.

* Profesor del Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad de Huelva (España); licenciado en sociología por la Universidad Complutense de Madrid y doctor por la Universidad de Granada. Miembro del Comité de Sociología de la Infancia de la European Sociological Asociation y de la Asociación GSIA (Grupo de Estudios de Sociología de la Infancia y la Adolescencia).

Fotografía: "Flotando", Sergio Eduardo Solano Pinedo,
mención especial en el Tercer concurso de fotografía sobre derechos humanos.
Una perspectiva politécnica.



Naturalmente, mis evaluadores cometían también un error frecuente: considerar que quienes defendemos que se considere a niños y niñas como *personas*, independientemente de su edad (y las personas, huelga decirlo, tienen derechos), pedimos que se eliminen las distinciones entre niños y adultos. En realidad, lo que intentaba proponer en ese libro no era que se tratase a los niños igual que a los adultos, sino que *se les tratara y considerara como iguales* en lugar de asumir –quizás inconscientemente, quizás no– nuestra supremacía adulta. Si admitimos esta cuestión no me resulta contradictorio aceptar que un bebé es un sujeto con derechos, por más que sea un infante por definición (es decir, el que no puede hablar o *infans* latino). Contrariamente a lo que pu-

La sociología de la infancia está en busca de un nuevo estatus para el niño, que lo despoje de su consideración "presocial" (aún no maduro), y que lo identifique a la vez como constructor y producto de su entorno social y sus condicionantes estructurales e institucionales.

diera parecer, esto no es sólo producto de la buena voluntad o de un posicionamiento ético sino que además, desde un punto de vista científico, resulta de mucha utilidad y sumamente provechoso en lo metodológico.

**La sociología, la infancia y los derechos del niño**

Sin embargo, la idea del derecho, que parte de reconocernos como sujetos corresponsables desde un plano de igualdad, ha sido siempre como una piedra en el zapato para muchos científicos. Así, cualquier lector puede tomar los manuales sobre investigación y metodología que son comunes a muchas ciencias sociales y de la conducta y comprobar cómo, salvo alguna mención aislada a la deontología profesional (en los de sociología habitualmente ni eso), la cuestión de los *derechos de las personas* que participan de nuestros métodos y de nuestras investigaciones apenas se aborda con suficiente seriedad. De hecho, el término *persona* suele ser sustituido por el de *sujeto* o *individuo* y estas etiquetas en realidad suelen encubrir sólo el intercambio, en el seno de nuestros métodos, de las personas por los *objetos* de investigación, cuando no por la observación misma. Cuanto más positivista sea el posicionamiento y más cerca se quiera estar de las (mal)llamadas ciencias naturales, más fuerte será esta tendencia. Aparentemente, para muchos investigadores hablar de derechos y personas es incompatible con la objetividad, el rigor y la medición.

Pues bien, mi tesis es que la sociología de la infancia ha tenido que construirse forzosamente apostando por la tendencia contraria: rescatando a las personas (en este caso a niños y niñas) de un paradigma clásico que las invisibilizaba. Y al hacerlo, casi de una manera no intencionada, acaba por proporcionarse un importante sustento teórico también a la noción de los derechos de los niños.

Es largo y complejo como para explicarlo aquí con detalle, pero efectivamente la historia (breve) de la sociología de la infancia es la búsqueda de un nuevo estatus para el niño: uno que lo despoje de su consideración "presocial" (aún no maduro o que está preparándose para la vida plena del adulto), que lo identifique a la vez como constructor de su entorno social y como producto de ese mismo entorno y sus condicionantes estructurales e institucionales. Entre muchos otros principios de trabajo de esta nueva sociología de la infancia están el escuchar el relato de las experiencias de niños y niñas desde su propia voz, convirtiéndolos en informantes privilegiados, o el tomarlos como unidad de observación, frente a recurrir a los adultos y su percepción sobre la infancia. Por tanto, una llamada en toda regla a considerar es que el niño forma parte del primer plano, al *participar* del conjunto de procesos sociales que

conforman eso que de forma un tanto vaga las y los sociólogos denominamos *vida social*.[1]

Las famosas *nueve tesis sobre la infancia* del profesor Jens Qvorturp[2] ilustran bien esta cuestión al afirmar, por ejemplo, que "la infancia se encuentra, en principio, expuesta a las mismas fuerzas sociales que los adultos, aunque de una manera particular". Es obvio que la Convención sobre los Derechos del Niño[3] (CDN) participa de un propósito similar, aunque en un plano diferente al de la ciencia social al suponer un salto de gigante en lo que respecta a la representación de niños y niñas como *sujetos de derechos*. Es decir, frente al ámbito estricto de la *protección*, que esconde a las personas menores de edad bajo el discurso de la vulnerabilidad, la CDN propone añadir a la lógica protección de la población infantil todo un universo representativo de niños y niñas que participan, hablan, escuchan y son escuchados, juegan, piensan o creen conforme a sus diversas situaciones, capacidades y creencias. Lo hace al incluir en su articulado los llamados *derechos civiles*, que hasta hace bien poco tiempo eran privilegio adulto, tales como los derechos de asociación, de libertad de expresión, de acceso a la información, etc. Y sobre todo, que ese nuevo sujeto, que en los cuadernos de las y los sociólogos se convierte súbitamente en informante y agente social, en el terreno de la CDN se desvele como un sujeto con derecho a la *participación social*, el cual no es más que el derecho a transformar nuestro mundo, siquiera empezando por la palabra.

Sin embargo, las afinidades académicas y/o epistemológicas no son las únicas que acercan la labor de sociólogos y sociólogas de la infancia al plano de los derechos del niño y, en última instancia, a los derechos humanos, de los que considero los primeros sólo una afortunada extensión. En realidad, siendo una corriente teórica muy joven, cuenta con una biografía que coincide asombrosamente bien con el periplo de la propia CDN. Tengamos en cuenta que, con algunas honrosas excepciones, la producción de la sociología de la infancia no alcanza una masa crítica relevante hasta comenzada la década de los ochenta del siglo XX. En 1984 se funda el grupo de estudios de sociología de la infancia de la Asociación Nórdica de Sociología, tan sólo unos pocos años antes de la formulación formal de la CDN. A éste seguirían otros comités y grupos de investigación sobre el tema: la Asociación Americana de Sociología (1990) y el Comité de Investigación en Sociología de la Infancia de la Asociación Europea de Sociología (también en 1990), por ejemplo.

No en vano escribí en el mismo manual que he citado al comenzar este texto que –ese nuevo interés por la infancia tiene una correspondencia casi exacta con la transformación de los modelos de interpretación de los problemas sociales que afectan a los niños, así como a la transición desde un

1 El que diga que éste es el propósito no significa que lo hayamos conseguido ni que sea fácil hacerlo. Berry Mayall, una de las mentes más lúcidas de esta nueva sociología de la infancia en su vertiente sajona, expone una larga lista de resistencias que nos impiden repensar la infancia, las cuales provienen unas veces de la ciencia del comportamiento y sus modelos de desarrollo evolutivo; otras del propio lenguaje y su tendencia a marcar a los niños como incapaces, y otras de la propia inercia cultural que cimenta el adultocentrismo. Merece la pena leer el texto completo, que además explora desde una perspectiva diferente de la mía la relación entre la Sociología de la infancia y los derechos del niño: Berry Mayall, "The Sociology of Childhood in relation to Children's Rights", en *The International Journal of Children's Rights,* núm. 8, 2000, pp. 243-259.

2 Jens Qvortrup, "Nine theses about Childhood as a Social Phenomenon", en *Eurosocial Report*, núm. 47, Viena, European Centre for Social Welfare and Policy Research, 1993.

3 Es imposible extenderme aquí sobre las muchas opiniones que genera la Convención, documento de compromisos que también tiene frecuentes detractores incluso entre los propios defensores de los derechos de niños y niñas. Sin embargo, la realidad es que hoy no contamos con un instrumento mejor a la hora de propiciar un cambio paradigmático en el trato a la población infantil, por lo que tomo para mi disertación al mismo instrumento como sinónimo de la idea del *derecho del niño*.



Fotografía: "La alegría de la Infancia", Imelda Silva Elviera, mención especial en el Tercer concurso de fotografía sobre derechos humanos. Una perspectiva politécnica.

marco de intervención asistencialista a otro marcado por el objetivo de la participación social de la población infantil–.[4] No puedo garantizar si existió una influencia directa de un término sobre el otro –sociología y Convención– o si el desarrollo paralelo tiene que ver más bien con haber participado de un mismo contexto propicio para la transformación; sin embargo, utilizando la evidencia, en cualquier caso es difícil negar que exista una vinculación entre ambos.

## Una mirada necesaria a Latinoamérica

Si bien este camino paralelo parece haber tenido un impacto más visible en las asociaciones profesionales que he citado, todas ellas pertenecen al ámbito norteamericano o europeo. Sin embargo, tanto mi experiencia personal como las referencias que reúno laboriosamente, me llevan a pensar que existe un caldo de cultivo para la sociología de la infancia en otros lugares, y aventuro la hipótesis de que en ellos, además, esa identificación entre un nuevo estatus epistemológico y teórico para el niño y su contrapartida como sujeto de derechos podría ser aún más intensa.

El caso de Latinoamérica me parece paradigmático. La combinación de un continente extremadamente joven en comparación con la envejecida demografía europea y circunstancias sociopolíticas muy diversas ha producido, en mi modesta opinión, un importante acervo de pensamiento crítico sobre la situación infantil afin al desarrollo académico sociológico, si no es que plenamente sociológico.[5] Por un lado, con nombres pro-

4 Iván Rodríguez Pascual, *Para una sociología de la infancia: elementos teóricos y metodológicos*, Madrid, CIS, 2007, p. 6.

5 La visibilidad académica de esta sociología de la infancia latinoamericana se da fundamentalmente en diversos estudios de posgrado pertenecientes a la Red Latinoamericana de Maestrías en Derechos de Infancia. Puede parecer minoritaria, pero desde luego no es menor (si acaso incluso mayor) que la visibilidad que obtienen los estudios de sociología de la infancia en España, por ejemplo. Es verdad, no obstante, que en términos de publicaciones y difusión teórica, esta misma visibilidad se reduce sensiblemente. Algunos autores como Alejandro Cussiánovich, por ejemplo, son prácticamente desconocidos en el ámbito académico europeo.

pios de buenos conocedores de problemáticas particulares que afectan a la población infantil; son los casos de Alejandro Cussiánovich o René Unda, por citar sólo dos ejemplos. No es casualidad que algunos de los mejores textos que tratan precisamente de vincular el desarrollo de la sociología de la infancia con el de la CDN sean producto de mentes latinoamericanas; como tampoco lo es que muchos de los códigos y leyes de la niñez y la adolescencia promulgados en la región –como ha sucedido en Brasil o Costa Rica, por poner sólo dos ejemplos– son productos altamente sofisticados y loables que participan de esta misma mentalidad, por más que no siempre sean fácilmente aplicables o hayan podido fracasar por falta de voluntad política. En lo referente a esas mentes esclarecedoras, he de confesar que aún uso como material inexcusable para mis alumnos de posgrado *El contexto del texto* de Pilotti, que pese a haber sido escrito hace más de 10 años no ha perdido un ápice de vigencia y frescura.[6]

Pero también hay otros nombres que, sin ser latinoamericanos, han dedicado buena parte de su vida intelectual al estudio de la infancia en el otro lado del Atlántico; es el caso del profesor berlinés Manfred Liebel y sus múltiples textos sobre los llamados NAT (niñas, niños y adolescentes trabajadores) y el trabajo de las y los niños. Además, la zona cuenta con aproximaciones más que interesantes al problema de hacer converger las herramientas metodológicas y teóricas de la sociología con la práctica de los derechos humanos. El propio profesor Liebel y la socióloga madrileña Marta Martínez son los encargados de un ensayo único en su género titulado precisamente *Infancia y derechos humanos*.[7] Y esta última acaba de editar un estudio, junto a un equipo coinvestigador –fruto de un complejo proceso de consultoría participativa en Perú–, que señala el camino en el cual nuestros intereses (los de las y los sociólogos y defensores de los derechos del niño) se encuentran y se enriquecen mutuamente.[8]

Por tanto, el futuro podría antojarse fecundo. Esa chispa de vida reivindicadora de un nuevo lugar para niños y niñas en nuestros quehaceres, que tan bien marida con el anhelo expresado a lo largo y ancho de la CDN de despojar a éstos de un estatus presocial difícilmente permeable para algo tan básico como los derechos humanos, es un prometedor comienzo. Lamentablemente, se me antoja que el mundo académico es reacio a incorporar una visión humanista tan completa que incluya al derecho; y que el de la intervención, por su parte, está muy apegado a los problemas del terreno hasta no albergar un interés claro por los enfoques académicos. Lo he dicho en algún otro lugar de este texto: que sea posible no quiere decir que sea fácil; menos aún en el mundo que nace tras la primera gran crisis financiera del siglo XXI, poco proclive a reconocer el valor del derecho y la dignidad humana. Pero me consta que los que trabajamos con y para la infancia sabremos, por lo menos, no quedarnos sin intentarlo.

6 Francisco Pilotti, *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto*, Santiago, Naciones Unidas-Cepal, 2001.

7 Manfred Liebel y Marta Martínez (coords.), *Infancia y derechos humanos: hacia una ciudadanía participante y protagónica*, Lima, IFEJANT, 2009.

8 Marta Martínez Muñoz Javier Urbina Languasco y Rossana Mendoza Zapata, *Ser niña y ser niño. Diagnóstico participativo en primera infancia desde un enfoque de derechos*, Lima, INFANT Nagayama Norio/Fundación Bernard van Leer, 2012.

# El derecho a trabajar: una demanda emergente de las y los niños

MANFRED LIEBEL*

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) estipula que todas y todos los niños tienen el derecho de ser protegidos contra la explotación económica. Muchas veces esta garantía es interpretada en el sentido de que hay que proteger a los niños de tener que trabajar. De hecho, tal como lo estipulan los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y muchas leyes nacionales, se entienden las prohibiciones del trabajo de niños como manifestación de un derecho humano específico de niños, sin cuyo cumplimiento no es posible la puesta en práctica de otros derechos de este sector como, por ejemplo, el derecho a la educación. Así, en un pronunciamiento de la campaña Stop Child Labour-School is the best place to work se dice: "Los derechos del niño son derechos humanos. Los niños tienen el derecho de estar libres de trabajo infantil y tienen el derecho a la educación".

Este tipo de interpretaciones no sólo sugieren que de manera general todo trabajo de niñas y niños equivale a explotación, sino que además insinúa que la prohibición del trabajo infantil y las medidas correspondientes sin más ni más irían en beneficio directo de los intereses de las y los niños trabajadores, y que servirían para erradicar la explotación de la niñez trabajadora. De esta manera, en una especie de cortocircuito lógico, el derecho de ser protegido contra la explotación laboral es transformado en el (presunto) derecho de "estar libre de trabajo infantil".

A eso se opone la reivindicación de los movimientos de niñas, niños y adolescentes trabajadores (NAT) de América Latina y otros continentes (*véase* Liebel, 2000 y 2003; y Cussiánovich, 2007 y 2008), pues reclaman precisamente el "derecho a trabajar". Sin embargo, eso no significa que cualquier persona tenga el derecho de utilizar a niñas y niños ni que se deba garantizar el trabajo a las y los niños; lo que los NAT exigen es su derecho a decidir ellos mismos si quieren trabajar, en cuáles condiciones, dónde hacerlo y cuántas horas. Por lo

* Sociólogo y educador; director del Instituto de Estudios Internacionales sobre Infancia y Juventud en la Academía International (INA) y de la Maestría Europea sobre Estudios y Derechos de la Infancia/European Master in Childhood Studies and Children's Rights (EMCR) de la Universidad Libre de Berlín; coordinador científico de la Red Europea de Maestrías sobre Derechos de la Infancia/European Network of Masters in Children's Rights (ENMCR).

tanto, entienden que el derecho a trabajar contribuye a ampliar el margen de decisión de los niños y a fortalecer su posición como sujetos protagonistas.

Vemos que su reclamo va dirigido, en primer lugar, contra la idea de que los derechos de la niñez son el derecho de las personas adultas a determinar cuáles son las condiciones marco para el bienestar de las y los niños; en segundo lugar, contra una visión de protección de la niñez según la cual la mejor manera para evitar riesgos y peligros para las y los niños es establecer todo tipo de prohibiciones y medidas de exclusión.

En este ensayo analizo la manera en que niñas y niños interpretan el derecho a trabajar y cómo es que ha surgido su visión sobre el tema.

**Lo que niñas y niños esperan de su trabajo**

En el derecho a trabajar que formulan las y los niños se reflejan diversas ideas y actitudes bastante comunes en niñas y niños trabajadores, que en realidad han llegado a sorprender a más de un investigador o investigadora que se ocupa del tema del trabajo infantil. De hecho, cuando se da a las y los niños la oportunidad de expresarse sobre su actividad laboral y su actitud de trabajo, tanto en el Sur como en el Norte globales suelen señalar que el hecho de trabajar es algo positivo para ellos o afirman que les gustaría trabajar si se presentara un motivo o una oportunidad para eso. En efecto, lo que llama la atención de sus pronunciamientos es que las y los niños siempre tienen ideas y expectativas bien definidas respecto a su trabajo.

Veamos un ejemplo. Hace 14 años, en mayo de 1998, la organización de defensa de los derechos del niño Terre des Hommes invitó a un grupo de NAT nicaragüense a visitar

¿Y por qué ya no trabajaría?
Ganar mi propio dinero me hace sentir orgullosa. Aprendo a manejar mi dinero, me da más independencia",
niña nicaragüense, 12 años.

Alemania. En esa oportunidad, una periodista sugestivamente comentó a una niña de 12 años que seguramente ya no trabajaría si su madre ganara lo suficiente. La respuesta de la niña dejó boquiabierta a la periodista: "¿Y por qué ya no trabajaría? Ganar mi propio dinero me hace sentir orgullosa. Aprendo a manejar mi dinero, me da más independencia". Y los otros niños secundaron a su compañera: "Nosotros queremos trabajar, pero queremos un trabajo digno y que se nos respete".

Ahora bien, cuando niñas y niños hablan de sus ideas sobre el trabajo no necesariamente usan siempre el término explícito *trabajo*, sino que dicen que quieren ganar dinero, hacer algo útil, ayudar a su familia o ganar experiencias nuevas en el "mundo de los grandes". Así, una niña de 10 años que vivía en Berlín y que estaba en la búsqueda de un trabajo dijo: "Odio ir solamente a clases". Es evidente que los motivos y las causas por las que niñas y niños trabajan son muy diferentes en el Norte y en el Sur, pero aún en este último encontramos ideas y pensamientos similares.

En el II Encuentro Mundial de NAT que se realizó en 2004 en la ciudad de Berlín, un niño paraguayo de 13 años manifestó lo siguiente: "Ir a la escuela y jugar no es suficiente para nosotros". Un niño que no puede ir a clases porque sus horarios de trabajo son muy largos o por cualquier otro motivo seguramente no diría algo así, no hay duda. Pero aun en niñas y niños que están en una situación así raras veces encontramos que rechacen el trabajo, sino que más bien de-

searían trabajar menos horas o menos duro, y les gustaría elegir a ellos mismos su trabajo, etc. Un niño argentino de 14 años que trabajaba desde los seis años como vendedor ambulante explicó que su problema y el de muchos otros niños de los barrios pobres no es que tengan que trabajar: "El problema es cuando tengo que trabajar en condiciones malas, cuando no tengo derechos y cuando me explotan".

Para que niñas y niños comprendan que su actividad es trabajo y sepan distinguir entre trabajo y condiciones de trabajo, primeramente es necesario que dejen atrás la idea predominante de que lo que hacen las y los niños no es trabajo porque "los niños no deben trabajar" o de que lo máximo que pueden hacer es "ayudar". Si las y los niños reivindican su derecho a trabajar significa que han reflexionado sobre su actividad, han desarrollado sus propias ideas al respecto y, sobre todo, eso quiere decir que han aprendido a expresarse en la "lengua del derecho". Por lo tanto, no es casual que el derecho a trabajar sea reclamado primordialmente por niñas y niños que han conformado sus propias organizaciones. Es en el contexto de estas organizaciones que se generan procesos de reflexión conjuntos y las y los niños desarrollan nuevas competencias para analizar su propia situación, para comprender sus intereses y derechos, y para expresar y formular sus ideas y deseos.

## Cómo se expresa el derecho a trabajar en los movimientos de NAT

En América Latina los movimientos y las organizaciones de NAT vienen surgiendo desde fines de 1970. En algunos casos nacen de pequeños grupos informales; en otros, se conforman a iniciativa de adolescentes y personas adultas que motivan a las y los niños a tomar en sus propias manos sus derechos. Generalmente, las y niñas y los niños activos tienen entre 12 y 18 años de edad y la mayoría de ellos trabaja en la economía urbana informal. Crean sus propias estructuras que les permiten a ellos mismos tomar todas las decisiones, asegurando que la última palabra siempre sea de ellos.

Los movimientos de NAT son escenarios de acción y de aprendizaje al mismo tiempo, pues proporcionan a niñas y niños un espacio social en el cual se aseguran de su situación, buscan respuestas a sus problemas y desarrollan su identidad recurriendo a formas de comunicación específicas de su edad. Por lo general, las y los niños buscan el apoyo de personas adultas y, de hecho, realmente la necesitan. Sin embargo, las y los adultos no desempeñan ninguna función directiva, sino que se limitan a actuar como asesores de las y los niños.[1]

En América Latina la reivindicación del derecho a trabajar ha aparecido en el trascurso de la década de los ochenta. El primero en comprometerse con la lucha por el derecho a trabajar fue el movimiento de NAT peruano Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (MANTHOC), exigiendo el reconocimiento del trabajo de niñas y niños y reclamando mejoras en sus condiciones laborales. Esta lucha ha llegado a su primer auge en el encuentro fundador del movimiento latinoamericano que tuvo lugar en 1988 en la capital peruana. En un "grito" las y los delegados lamentaron:

1 Sobre el origen y las estructuras de estos movimientos y el rol que en ellos desempeñan las personas adultas, *véase* Schibotto (1990), Liebel (2000) y Cussiánovich (2007 y 2008).



Fotografía: "Tomando un respiro" Alejandra Gallegos Muñoz, mención especial en el Tercer concurso de fotografía sobre derechos humanos. Una perspectiva politécnica.

> Que algunos tenemos que robar y pedir limosna porque no podemos o no sabemos trabajar. Que cuando trabajamos no nos pagan bien, nos botan de las plazas y mercados y así y todo, quieren que no robemos. ¿Cómo vamos a vivir? No nos gusta que nos boten del trabajo y nos llamen *laberintosos*. A nosotras las niñas [...] nos toman como objeto sexual. Nosotras tenemos que arrancar a correr cuando vienen los carabineros y policías. Trabajamos hasta muy tarde, corriendo muchos peligros en la calle. Sabemos que muchas niñas que son traídas del campo (provincias) para trabajar en las casas de los señores con el engaño de que son padrinos, tíos, etcétera, que las van a mandar al colegio pero no cumplen, las traten mal y es difícil llegar a ellas para organizarlas.[2]

Se observa que esta declaración todavía no formula de manera explícita el derecho a trabajar, pero sí recalca la necesidad y el deseo de poder decidir libremente sobre el trabajo y de trabajar en mejores condiciones, por ejemplo, recibiendo un pago, un mejor trato, teniendo la posibilidad de asistir a la escuela al mismo tiempo, etc. A partir de comienzos de los años noventa empezó a perfilarse el reclamo del derecho a trabajar y finalmente fue en el VI Encuentro Latinoamericano –de 2001, en Asunción, Paraguay– que se exigió de manera explícita el derecho a trabajar, porque el trabajo dignifica a las personas y es "una forma de aprendizaje cognitivo, fuente de la educación e ingreso familiar". Las y los delegados demandaron dignidad y buenas condiciones en el trabajo, que éste sea reconocido como un derecho y no como una obligación, que sea protegido y respetado mediante leyes nacionales,

2 Esta declaración y las citadas posteriores se encuentran en Schibotto (1990) y Liebel (2000 y 2003); también están disponibles en <http://www.molacnats.org/>, página consultada el 17 de septiembre de 2012.

y que no sea discriminante y ni explotador. Asimismo, exigieron la creación de talleres productivos para niñas y niños trabajadores, una educación bien calificada y gratuita con maestros capacitados, una educación que deje espacio para *protagonismo*, y mejores servicios de salud. Respecto a la educación escolar, los NAT expresaron también que ésta no es "buena porque sí" sino que, al igual que el trabajo, debe cumplir ciertas condiciones.

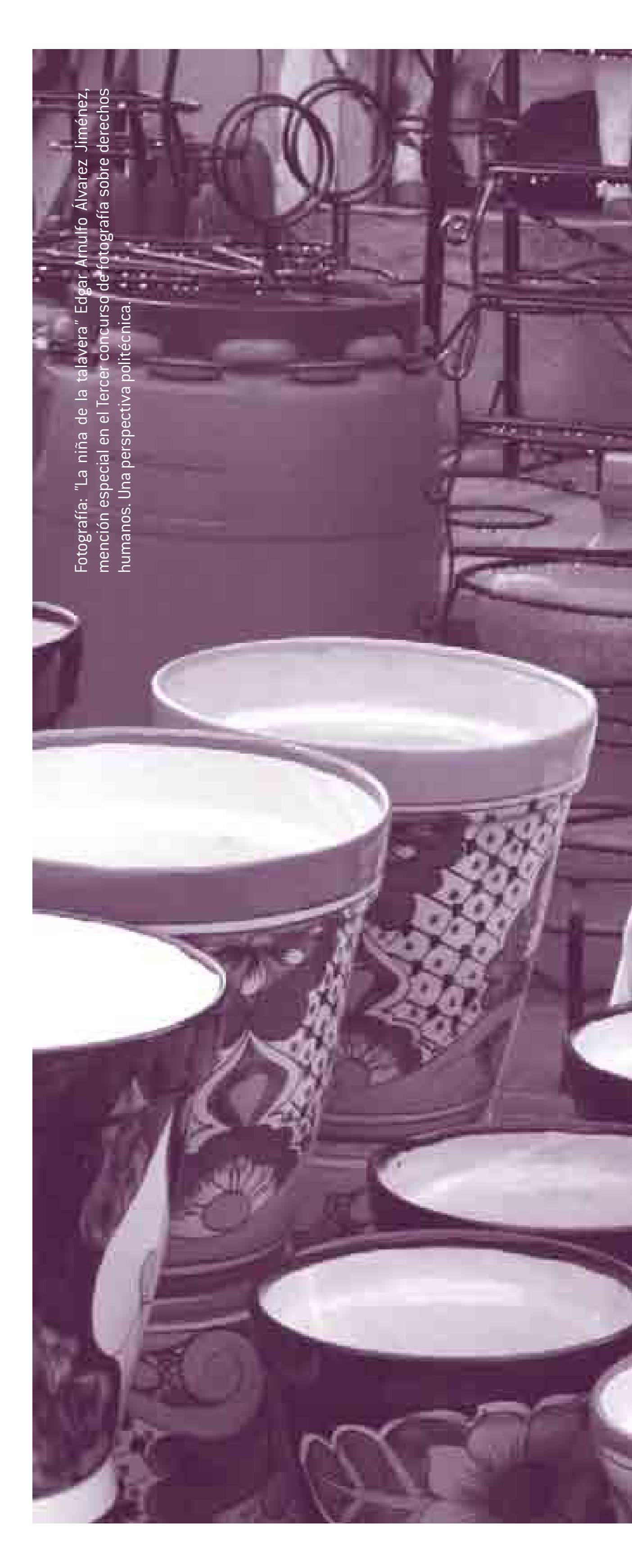
Siete años más tarde, en 2008, se llevó a cabo el VII Encuentro Latinoamericano de NAT en Cachipay, Colombia. Las y los delegados subrayaron la necesidad de acciones para:

> reducir la pobreza y mejorar nuestras condiciones de trabajo; luchar contra la exclusión y la trata de niños así como la violencia contra ellos, especialmente aquellos que trabajan. Reivindicamos y defendemos el trabajo digno de niños, niñas y adolescentes como también su participación protagónica en cualquier espacio en el que se encuentre. Somos los actores principales en el cambio de nuestras condiciones de vida, es por esto que promovemos alternativas de trabajo digno, espacios de formación y participación protagónica para nosotros, los NAT.

Por primera vez, se manifiesta que la mejora de las condiciones de vida debe lograrse con base en "propuestas de trabajo alternativo que surjan desde nosotros mismos (los NAT)".

### Un derecho de las y los niños

Existe una importante diferencia entre el derecho a ser protegido de la explotación laboral y el derecho a trabajar: el primero está estipulado en la CDN (artículo 32); el segundo es reclamado por *las y los mismos*


Fotografía: "La niña de la talavera" Edgar Arnulfo Álvarez Jiménez, mención especial en el Tercer concurso de fotografía sobre derechos humanos. Una perspectiva politécnica.



"El problema es cuando tengo que trabajar **en condiciones malas**, cuando no tengo derechos y cuando me explotan", niño argentino, 14 años.

*niños*. De hecho, esta reivindicación ha nacido de la experiencia concreta de la niñez trabajadora de que los conceptos y las medidas que se han tomado hasta ahora para protegerla de la explotación no han contribuido mucho a que su situación mejore. Más aún, han visto que cada que se tratan de poner en práctica medidas concretas para implementar la prohibición del trabajo infantil codificado en la mayoría de las legislaciones nacionales y en el Convenio núm. 138 de la OIT ("edad mínima"), su situación se complica y empeora todavía más. Incluso el Convenio núm. 182 de la OIT, que apunta de manera específica a la lucha contra las "peores formas del trabajo infantil", en la práctica ha resultado ser una herramienta que a menudo crea aún más problemas en vez de solucionarlos. En efecto, en muchos casos sirve para legitimar la persecución y la expulsión de niñas y niños trabajadores de sus fuentes de trabajo, siendo que para ello se definen de manera arbitraria –sin consultar a las y los niños ni a sus familias– qué condiciones deben ser calificadas como "peores formas de trabajo infantil".

Ahora bien, uno de los motivos para estas consecuencias negativas se halla en el hecho de que todas esas regulaciones y medidas que fueron creadas con el fin de proteger a las y los niños de la explotación presuponen que el trabajo es dañino para ellos, sin considerar en absoluto los motivos que los han llevado a tener una actividad laboral. De hecho, como tales medidas se fundamentan en la ideología de que el trabajo es por "naturaleza" dañino para las

y los niños, y que ellas y ellos por "naturaleza" no son competentes para trabajar, no pueden tomar en cuenta las condiciones de vida concretas y los puntos de vista y percepciones de las y los mismos niños. Es por eso que niñas y niños son vistos exclusivamente como víctimas o como objetos que necesitan ayuda en lugar de ser considerados como sujetos muy capaces para reflexionar sobre su situación; muy capaces y también dispuestos a contribuir en la solución de los problemas.

Asimismo, las medidas mencionadas pasan por alto las interrelaciones culturales en medio de las cuales crecen las y los niños. De hecho, los conceptos de lo que es *infancia* y de lo que es *trabajo* varían; existen culturas en las cuales el hecho de que niñas y niños trabajen no es considerado un mal, sino que su actividad es vista como aporte a la *responsabilidad compartida* que merece ser reconocido y valorado. Naturalmente, esta visión encierra el peligro de que, en situaciones de necesidad material, las y los niños ya no sean vistos más que como fuerza laboral y que sean instrumentalizados sin consideración de sus necesidades y derechos. Sin embargo, la única manera para contrarrestar este peligro es no desvalorizar de manera general el trabajo de niñas y niños, y combinar la crítica de las condiciones laborales de niñas y niños con el reconocimiento de su trabajo. De hecho, es más que evidente que a las y los niños les gusta apoyar a su familia y que se sienten orgullosos de ofrecer un aporte concreto a su manutención.

El reclamo del derecho a trabajar nace del deseo de las y los niños trabajadores de que su actividad sea reconocida socialmente. De hecho, quienes reivindican este derecho son, en primer lugar, niñas y niños que tienen experiencia laboral, que han experimentado situaciones de explotación, pero que también han vivido que el efecto de las medidas cuyo fin es protegerlos no es el que se esperaba. Estos niños y niñas quieren soluciones compatibles con su situación de vida y con sus experiencias concretas, quieren ser respetados como sujetos que tienen un interés idóneo en la solución de sus problemas. Entonces, podemos decir que el derecho a trabajar debe ser entendido como un instrumento del cual pueden hacer uso las y los mismos niños, y que les ayuda a fortalecer su poder de acción.

## Tomar la protección en sus propias manos

El derecho a trabajar no es solamente un derecho económico que fomenta la participación equitativa de la niñez en la sociedad, sino que también protege a niñas y niños trabajadores de la explotación. Es decir, que responde al contenido del artículo 32 de la CDN. Sin embargo, este derecho se basa en un concepto de protección que no aboga por la evitación y el aislamiento de situaciones de peligro ("protección de/contra…") –como es común–, sino que apunta a la superación mediante la acción de las y los afectados directos ("protección por/mediante…"), y eso implica ciertos riesgos. Así, cabe preguntarse si niñas y niños siempre son capaces de darse cuenta de los peligros que puede haber en un determinado trabajo, de saber cuál es su *interés superior* o de distinguir entre sus intereses de corto y de largo plazo –por ejemplo, en las tentaciones que conlleva el hecho de ganar dinero–. Tampoco está de más preguntarnos si realmente tienen el poder de acción necesario para oponerse a condiciones laborales inaceptables y para lograr los cambios necesarios.

Pese a estas dudas, sería erróneo pensar que el concepto de la evitación o del aislamiento –que es como tener a las y los niños apartados en una jaula– está libre de riesgos. En realidad, no sólo implica el peligro de

aumentar aún más la dependencia de niñas y niños a costa de sus derechos de libertad y de participación, y de dificultarles incluso más la adquisición de las competencias necesarias para actuar de manera acorde con la situación; sino que además se muestra ciego e inflexible ante las condiciones de vida específicas de la niñez y la posición que ocupa al interior de la sociedad en las diferentes culturas. Es como vender el burro para comprar la albarda, pues hace imposible determinar las interrelaciones en medio de las cuales se realiza la actividad de las y los niños, qué significado tiene su trabajo para ellos, y qué papel pueden desempeñar ellos mismos cuando se trata de mejorar su protección en su situación concreta. Es más, en el sentido de una profecía autocumplida, el concepto de la evitación contribuye a colocar a las y los niños en un estado de "indefensión" que sirve de prueba para la "necesidad de protección".

Hay que atacar el problema por otro lado. Si se concede a las y los niños el derecho a trabajar, pueden asimilar esta nueva situación y pedir la ayuda y el apoyo que necesitan para protegerse de los peligros y mejorar su situación. Asimismo, se podría complementar el derecho a trabajar con normas legales que determinen las condiciones marco que deben cumplir los trabajos a los que pueden acceder niñas y niños (por ejemplo, horario de trabajo máximo, escolaridad paralela, y derechos de participación y protección en el lugar de trabajo). De igual manera, a las y los niños que desean trabajar se los podrían ofrecer posibilidades de trabajo que correspondan tanto a estas normas como a los deseos de las y los niños. Eso sería posible también en el marco de instituciones públicas o con miras a nuevas formas de economía solidaria y de utilidad pública (*véase* Liebel, 2006: 229-253; y Schibotto, 2009).

"Que algunos tenemos que robar y pedir limosna porque no podemos o no sabemos trabajar. Que cuando trabajamos no nos pagan bien, nos botan de las plazas y mercados y así y todo, quieren que no robemos",
niñas y niños delegados del Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos de Perú.

### Conclusión: igualdad de derechos para un mundo mejor

Cuando hablan del derecho a trabajar, las declaraciones de los movimientos de NAT no se refieren a cualquier trabajo, sino que siempre recalcan que debe tratarse de un "trabajo con dignidad", de un "trabajo liviano y no muy pesado", y de una actividad que esté "acorde a nuestras habilidades y capacidades". A primera vista, podríamos entender que lo que las y los niños quieren es un derecho a trabajar restringido a ciertas actividades "específicas para niños". Sin embargo, hemos aprendido que para ellas y ellos, el criterio que define la aptitud o la adecuación del trabajo no es la edad sino el respeto de la dignidad humana. De hecho, los movimientos de niñas y niños trabajadores entienden el derecho a trabajar como el derecho de tener "el mejor trabajo posible" y de combatir de manera activa cualquier tipo de explotación y humillación. Por lo tanto, para ellas y ellos el derecho a trabajar incluye un "excedente utópico" que va más allá del trabajo asalariado que es la forma de trabajo predominante en las sociedades capitalistas. Asimismo, la niñez trabajadora exige poder decidir por sí misma si un determinado trabajo cumple o no con los criterios también establecidos por ella.

En un contexto social mundial en el cual la *desregulación* y *flexibilización* de las relaciones laborales siguen avanzando y donde cada vez más personas están obligadas a tolerar o a contentarse con un "trabajo precario", las especificaciones que hacen las y los niños trabajadores son de suma importancia. De hecho, ponen de manifiesto que –contrariamente al prejuicio común– las y los niños no están dispuestos a hacerse absorber por el mercado laboral como competencia barata a la mano de obra adulta, y que están muy conscientes de que deben jalar de la misma cuerda que otras personas de otras edades que dependen de su fuerza laboral. Al mismo tiempo, no aceptan ser excluidos de la práctica social del trabajo, que para las personas "adultas" es muestra de una vida digna, solamente con el argumento de su corta edad.

Finalmente, cabe señalar que el derecho a trabajar tal como lo reivindican los movimientos de NAT no se limita solamente al trabajo asalariado o remunerado, sino que se extiende a todas las actividades significativas para la vida humana. Esta visión de trabajo representa el deseo de niñas y niños trabajadores de no ser reducidos a una "infancia" limitada y dependiente de la benevolencia y de la voluntad de las y los adultos, sino de participar en condiciones de equidad e igualdad de derechos en la lucha por un mundo mejor para todos.

## Referencias

Cussiánovich, Alejandro, *Ensayos sobre infancia. Sujeto de derechos y protagonista*, t. I, Lima, IFEJANT, 2007.

____, *Ensayos sobre infancia. Sujeto de derechos y protagonista*, t. II, Lima, IFEJANT, 2008, disponible en <http://ifejant.org.pe/ANTERIORHOSTING/docs/publicaciones/ensayos_sobre_infancia.pdf>, página consultada el 2 de octubre de 2012.

Liebel, Manfred, *Infancia y trabajo. Para una mejor comprensión de los niños y niñas trabajadores de diferentes culturas y continentes*, Lima, IFEJANT, 2003, disponible en <http://ifejant.org.pe/ANTERIORHOSTING/docs/publicaciones/Infancia_y_trabajo.pdf>, página consultada el 2 de octubre de 2012.

____, *La otra infancia. Niñez trabajadora y acción social*, Lima, IFEJANT, 2000, disponible en <http://ifejant.org.pe/ANTERIORHOSTING/docs/publicaciones/La_otra_infancia.pdf>, página consultada el 2 de octubre de 2012.

____, *Malabaristas del siglo XXI. Los niños y niñas trabajadores frente a la globalización*, Lima, IFEJANT, 2006, disponible en <http://ifejant.org.pe/ANTERIORHOSTING/docs/publicaciones/MALABARISTAS.pdf>, página consultada el 2 de octubre de 2012.

Schibotto, Giangi, *Niños trabajadores. Construyendo una identidad*, Lima, MANTHOC, 1990.

____, "El niño trabajador y la 'economía de solidaridad': del umbral de la sobrevivencia al horizonte del proyecto", en *NATs. Revista internacional desde los niños/as y adolescentes trabajadores*, núm. 17, 2009, pp. 109-128.

# El derecho a defender derechos humanos ejercido por niñas y niños

GABRIEL SOTO CLIMENT*

Cuando hablamos de personas defensoras de derechos humanos se tiende a imaginar que éstas realizaron una licenciatura en defensa o estudios específicos similares a los de una o un abogado para volverse defensoras. Sin embargo, el quehacer para defender derechos humanos no es exclusivo de un grupo de personas; no se nace como tal ni existe una institución que determine quién es o quién no es persona defensora, tampoco una persona se vuelve defensora por el hecho de trabajar en una organización.

Defender derechos humanos es un derecho humano; por lo mismo, debe ser garantizado por el Estado para que todas las personas que decidan ejercerlo lo puedan hacer. Desde esta línea de pensamiento es fácil establecer entonces que las y los niños que ejercen su derecho a defender son personas defensoras de derechos humanos.

La situación es clara: todas las personas, incluidos niños y niñas, pueden ser defensoras, pero ¿qué características son necesarias para que se pueda considerar a una persona como defensora? Amnistía Internacional ha realizado una definición basada en los actos de las personas señalando lo siguiente:

> [L]os defensores de los derechos humanos son hombres y mujeres que actúan individual o colectivamente para contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos fundamentales de los pueblos y de las personas. Esta labor incluye la búsqueda de la verdad y de la justicia, en el caso de las violaciones de derechos humanos; la lucha en favor de la igualdad entre los sexos y las razas; la protección de los derechos económicos, sociales y culturales y de los derechos de los pueblos indígenas; y la lucha contra el hambre, la pobreza y la discriminación.[1]

Como es posible inferir, las acciones planteadas por esta definición requieren del ejercicio de diversos derechos para poder ser llevadas a cabo, como lo son los derechos de reunión, de manifestación, de petición o a un debido proceso, entre otros. Al respecto, la Declaración

* Director de Relatorías de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Contacto: <gabriel.soto@cdhdf.org.mx>.

1 Amnistía Internacional, *México: se atreven a alzar la voz*, Madrid, Edai, diciembre de 2001, p. 1.

sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1998, distingue los siguientes:

| Derecho reconocido | Artículo de la Declaración |
|---|---|
| Toda persona tiene derecho a defender derechos humanos. | 1 |
| El Estado debe garantizar que las personas tengan los derechos enunciados por toda la Declaración para que éstas puedan defender derechos humanos. | 2 |
| El derecho interno, si concuerda con la Carta de las Naciones Unidas, es el marco para que se materialice la defensa de los derechos humanos. | 3 |
| La interpretación de la Declaración se hará en concordancia con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. | 4 |
| Derechos de reunión, manifestación, organización y asociación. | 5 |
| De expresión e información. | 6 |
| Libertad de expresión. | 7 |
| De participación. | 8 |
| Recursos adecuados, debido proceso, asistencia legal y acceso a la justicia. | 9 |
| Deber de tomar medidas que prevengan violaciones a derechos humanos. | 10 |
| A ejercer una profesión. | 11 |
| A la participación política y a la no discriminación, y protección por parte del Estado y de particulares. | 12 |
| A solicitar, recibir y utilizar recursos económicos para defender derechos humanos. | 13 |
| Deber de adoptar medidas para promover los derechos humanos | 14 |
| Deber de promover y enseñar los derechos humanos, especialmente a las y los funcionarios estatales. | 15 |
| A enseñar, capacitar e investigar en materia de derechos humanos. | 16 |
| A no ver limitadas sus capacidades para promover la garantía de los derechos humanos. | 17 |
| La obligación de defender los derechos humanos y su importancia. | 18 |
| Restricciones a la interpretación en detrimento de los derechos. | 19 |
| Restricciones a la interpretación en relación con el apoyo del Estado a individuos, instituciones u organizaciones que se encuentren en contradicción con lo dispuesto por la Carta de las Naciones Unidas. | 20 |

**Fuente:** *Véase* CDHDF, *Informe especial sobre el derecho humano a defender derechos humanos en la ciudad de México 2011*, México, CDHDF, 2011, pp. 28-30.

Ilustración: Carlos Castillo del Moral/CDHDF.

Aseverar que toda persona tiene derecho a defender implica comprender que las y los niños son sujetos plenos de derechos, pasando de una idea tutelar de las personas al reto de garantizarles sus derechos, de acuerdo con la CDN y la CPEUM, que reconoce el interés superior de la niñez.

Para poder aseverar –como lo requiere la Declaración– que toda persona tiene derecho a defender, debemos comprender que las y los niños son sujetos plenos de derechos, pasando de una idea tutelar de las personas al reto de garantizarles sus derechos, ideal acorde con la Convención sobre los Derechos del Niño y con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce el interés superior de la niñez.[2]

Derivado de lo anterior, es necesario garantizar todos los derechos, incluido el derecho a defender derechos humanos; sin embargo, aplicar esto es un reto para las autoridades mexicanas, pues el propio artículo 23 del Código Civil Federal establece que:

> La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades [*sic*] establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurídica que no deben menoscabar la dignidad de la persona ni atentar contra la integridad de la familia; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.

El no reconocer la personalidad jurídica a los niños y las niñas en este país podría devenir tanto en un daño a su dignidad como en la violación a su derecho a defender derechos humanos, pues dicha personalidad podría requerirse para garantizar de una forma integral –y no a través de terceros– el derecho en cuestión.

La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció, por medio de sus protocolos, que "en ese sentido, la edad no puede ser el argumento que se utilice para justificar la limitación o negación de los derechos humanos de la infancia. En tanto los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derechos, deberá asumirse su capacidad jurídica".[3]

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 es una aliada para argumentar al respecto, pues el artículo citado del Código Civil Federal debería desconocerse al tomar en cuenta que los tratados internacionales se encuentran por en-

2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012, artículo 4º, párrafo octavo: "En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez".

3 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes*, 2ª ed., México, SCJN, 2012, p. 6.


Ilustración: Carlos Castillo del Moral/CDHDF.

cima de las leyes locales y que éstas deberían ser congruentes con los primeros,[4] por lo que es necesario considerar que las y los niños tienen una personalidad jurídica plena para así garantizarles todos sus derechos.[5]

Sin embargo, no sólo la agenda legislativa y la interpretación jurídica deben cambiarse para asegurar el derecho a defender de las y los niños. Además, es necesario fortalecer las políticas públicas para que las y los niños puedan ejercer este derecho.

Como es sabido, practicar el derecho a defender derechos humanos en este país es un riesgo; de esta afirmación dan cuenta las diversas agresiones que han sufrido personas defensoras por enfocarse en una causa, las cuales se acrecientan en múltiples ocasiones hasta llegar al asesinato. También es necesario considerar los ataques que sufren las personas defensoras por medio de las denostaciones o ciertas declaraciones públicas de funcionarias y funcionarios públicos.

En este caso, las y los niños se encuentran más susceptibles de ser agredidos al ejercer su derecho a defender, ya que son más vulnerables a las desacreditaciones al ser objeto de mayores denostaciones públicas cuando exigen sus derechos. Un ejemplo de lo señalado lo podemos ver con aquellas personas menores de 18 años de edad que exigieron sus derechos civiles y políticos en el marco de la elección presidencial de 2012, quienes se vieron envueltos en descalificaciones tales como que era mejor que se dedicaran a estudiar en lugar de reclamar sus derechos políticos relacionados con la libre determinación para escoger a representantes, o con generar condiciones de igualdad para que las elecciones fuesen democráticas.

Si bien la educación es un derecho humano, esto no conlleva la imposibilidad de que las y los niños ejerzan otros. Al respecto, es una obligación del Estado buscar la participación política de la infancia; sin embargo,

4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1º, párrafo segundo: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

5 *Véase* Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p. 6.

La SCJN establece que la edad no puede ser el argumento que se utilice para justificar la limitación o negación de los derechos humanos de la infancia. En tanto los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derechos, deberá asumirse su capacidad jurídica.

declaraciones como las anteriores son una impronta de que la sociedad considera que estudiar es una obligación –más que un derecho– de las y los niños, lo cual resta importancia al ejercicio de sus demás derechos.

Por otro lado, cabe subrayar que en cuanto a la causa que se defiende al ejercer el derecho a defender, no es necesario que se apegue a los estándares internacionales de los derechos humanos. En otras palabras, no es necesario que la persona defensora tenga la razón, basta con que considere que los defiende; será el Estado quien, a través de las autoridades competentes, deba explicar por qué realizó o dejó de realizar determinada acción y si el resultado es o no acorde con los derechos humanos. Aceptar esta situación abona a la transparencia y al ejercicio de los derechos.[6]

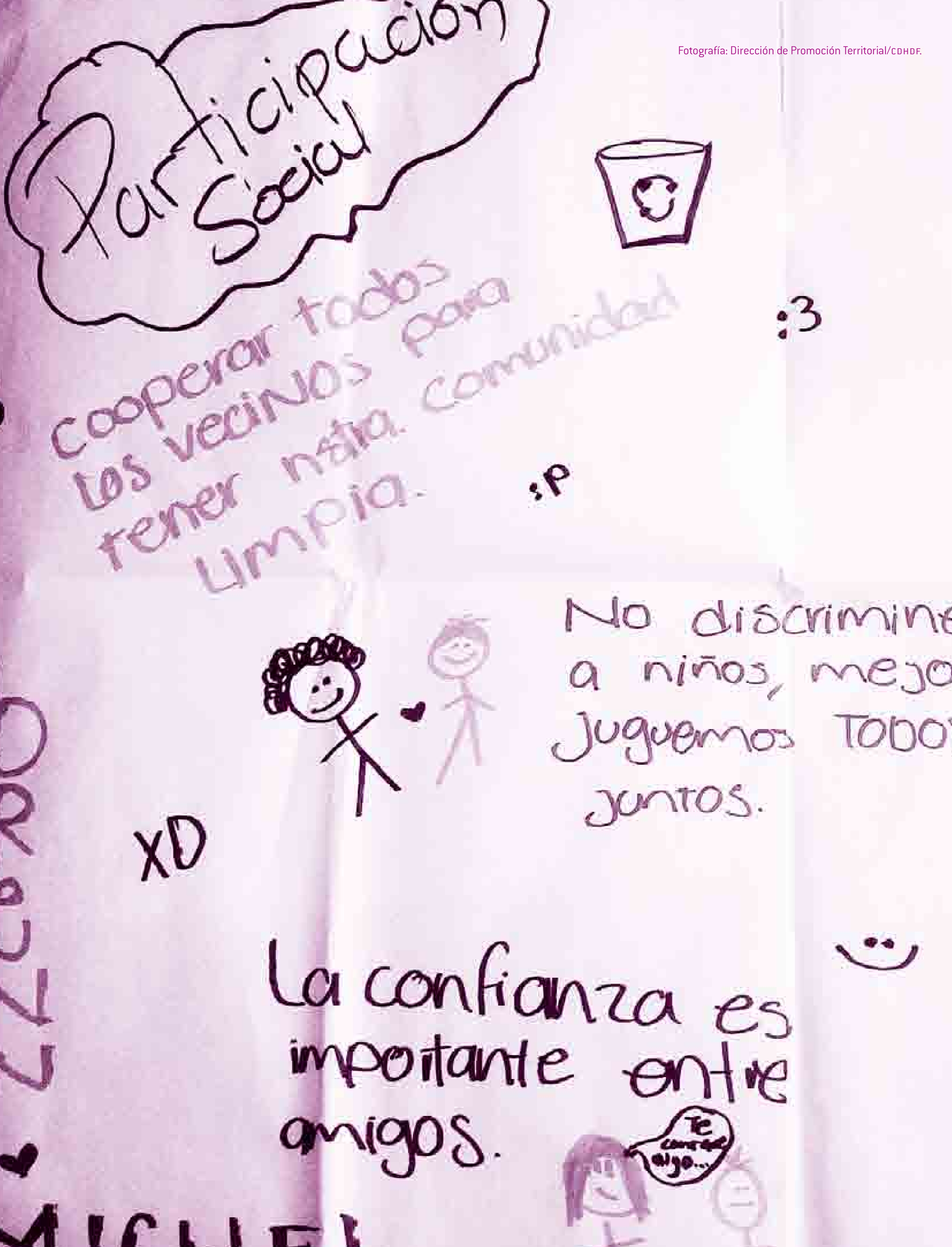
Cabe señalar que es deber del Estado buscar la participación política de la infancia así como impulsar que niñas y niños ejerzan su derecho a defender derechos humanos. Para ello sería un gran avance en esta temática que el Estado mexicano firmase y ratificase el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual permite las comunicaciones inmediatas entre las y los niños y el Comité de los Derechos del Niño, impulsando de este modo la participación directa de la infancia en este país.

Por último, vale la pena destacar que la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se reformó en 2010 con la finalidad de plasmar en su artículo 27 que "podrán denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y quejas sobre las mismas sin necesidad de representante los niños, niñas o incapaces [*sic*] cuando se ponga en peligro su vida, libertad o integridad física o psicológica". Esto es un paso necesario para impulsar que las y los niños puedan defender sus derechos humanos sin ningún impedimento.



Ilustración: Carlos Castillo del Moral/CDHDF.

6 *Véase* OACNUDH, *Los defensores de los derechos humanos: protección del derecho a defender los derechos humanos,* Ginebra, ONU, (Folleto informativo, núm. 29), agosto de 2004, p. 11.




Fotografía: Dirección de Promoción Territorial/CDHDF.

# Un intento por comprender los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en México

MÓNICA GONZÁLEZ CONTRÓ*

Hace poco más de un año, para ser exactos el 10 de junio de 2011, nos despertamos con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Ésta, que parece todavía estar lejos de ser comprendida y asumida en todas sus dimensiones, fue una de las mejores noticias que pudimos haber recibido las y los mexicanos. Finalmente, tras muchos años de propuestas, debates y negociaciones se nos "reconocía" la titularidad de todos los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Quienes creíamos en la necesidad de este cambio celebramos esta publicación como el inicio de una nueva era en el respeto a los derechos humanos de todas y todos.

En particular, desde la perspectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes el suceso era importante; la historia de su reconocimiento constitucional no había sido del todo afortunada. Pareciera como si, tras una buena noticia –derivada de una reforma–, siguiera siempre otra que la anulaba o que por lo menos la oscurecía un poco.

## La extraña historia del reconocimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en México

En 1990 México ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), que incorpora un catálogo amplio de derechos para niñas, niños y adolescentes; muy buena noticia. Pasaron 10 años sin que nuestra Constitución recogiera los contenidos de este tratado, cuando en 2000 se reformó el artículo 4º constitucional que mencionaba por

* Consejera de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), e investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

primera vez a niñas y niños y sus derechos; sin embargo, limitaba éstos a "la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral".[1]

Es decir, el texto constitucional, en lugar de reforzar los derechos de la CDN, los restringía. En el mismo año se publicó lo que parecía ser una buena nueva: la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que en buena medida recogía –cuando no repetía– los derechos de la Convención. Sin embargo, dicha ley carecía de medios para garantizar los derechos y ha servido más como una declaración de buenas intenciones que como un instrumento realmente eficaz.

Y tal parece que éste es el destino de las reformas en la materia: transitar de la celebración a la estupefacción, y al final dejar una extraña sensación de no terminar de saber si se está de acuerdo o en contra de las modificaciones. Lo anterior no es sino muestra, desde mi punto de vista, de que la adecuada interpretación de los derechos de niñas, niños y adolescentes y los alcances de la CDN están lejos de ser comprendidos.

## La historia continúa: 2011 y las reformas en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes

Lo ocurrido en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes no fue la excepción en 2011. En los días y meses posteriores a la reforma constitucional publicada en junio, algunos *niñologos* celebrábamos lo que considerábamos una verdadera revolución. Al reconocerse en el artículo 1º jerarquía constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, la CDN y sus protocolos facultativos[2] habían pasado a integrarse a la protección en el más alto nivel para las personas menores de 18 años de edad. En mi particular punto de vista –y así lo expresé en algunos foros–, uno de los efectos del artículo 1º constitucional era *derogar de facto* el artículo 4º constitucional, pues éste había quedado obsoleto con su limitadísima –ridícula, si se me permite la expresión– lista de derechos y su muy pobre visión de la infancia.

El regocijo –como en otras ocasiones– no duró mucho tiempo pues, para nuestra sorpresa, el 12 de octubre salió publicada otra reforma constitucional, esta vez al artículo 4º, para incorporar el *interés superior de la niñez* y cierta obligatoriedad de observarlo en las políticas de Estado. Pero, si ya teníamos reconocido al más alto nivel jerárquico la Convención con todos sus derechos, ¿para qué reformar el artículo 4º?

Los motivos para poner en riesgo el equilibrio emocional de cualquiera no concluyeron ahí, pues esta modificación del artículo 4º fue acompañada de la adición de la fracción XXIX-P al artículo 73, con el fin de atribuir facultad expresa al Congreso de la Unión para "expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en

1 El primer antecedente de los derechos de niñas y niños en la Constitución fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* 18 de marzo de 1980, como resultado del Año internacional del niño proclamado por la Organización de las Naciones Unidas en 1979 y que establecía lo siguiente: "Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas".

2 La Convención se complementa con dos protocolos facultativos, que también han sido ratificados por México: el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Recientemente la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó un tercer protocolo relativo a un procedimiento de comunicaciones.


Fotografía: Dirección de Promoción Territorial/CDHDF.

el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes”. La estupefacción deriva del hecho de que esta adición era una excelente noticia, pues precisamente una de las causas aducidas para la inoperancia de la ley de protección de 2000 era la ausencia de una facultad expresa del Congreso para legislar en la materia.

Así pues, volvimos a la contradicción de sentimientos: por un lado, el estupor por la falta de comprensión de los efectos de la actual redacción del artículo 1º en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes que parece desprenderse del hecho de modificar el artículo 4º, con la satisfacción de ver abierta la posibilidad de tener una ley general de protección de los derechos de la infancia y adolescencia que pudiera finalmente hacer efectivos los derechos para niñas, niños y adolescentes en México.

2012 nos sorprendió con un nuevo sobresalto, pues había la intención de aprobar una ley general que cambiaba todo para no cambiar nada; es decir, que pretendía ser una ley general, pero nuevamente sin mecanismos para garantizar los derechos contenidos en ella.

### ¿Y ahora qué? O cómo ser niñólogo y no perderse en el intento

Una vez asumidos los altibajos de la historia de los derechos de la infancia y adolescen-


Fotografía: Dirección de Promoción Territorial/CDHDF.

cia en México, es imperativo formularnos la siguiente pregunta: ¿qué hacer con lo que tenemos? Ello nos obliga a plantearnos el reto de hacer lo mejor aprovechando las oportunidades abiertas por la Constitución y las leyes.

En primer lugar, insistir en *las reformas constitucionales* de 2011 en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes para identificar claramente que se incluyen las modificaciones publicadas tanto en junio como en octubre de 2011.

Aunque, como se ha argumentado, el constituyente pareció no comprender los alcances de la reforma al artículo 1°, se puede utilizar para apuntalar la argumentación a favor de los derechos el principio del *interés superior de la niñez*. Para ello será necesario el desarrollo de precedentes judiciales en la materia, así como propiciar un diálogo reflexivo en aras de clarificar los alcances de este principio (por cierto muy poco comprendido).

Por ello, es necesario dirigir los esfuerzos hacia algunos puntos estratégicos: la armonización de la normatividad interna –federal, estatal y municipal– con los derechos y principios de la Constitución –incluida la CDN y los protocolos–; y el diseño de los mecanismos de garantía de los derechos y la integración plena, con todo lo que ello significa, de los contenidos del derecho internacional en la materia, incluidos los documentos emitidos por los órganos internacionales que tienen como función la interpretación de los tratados.[3] Es importante destacar que las leyes deben identificar y definir las obligaciones de los distintos actores que tendrán que actuar como garantes de los derechos.

3 Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de los Derechos del Niño.

El Estado tiene una obligación activa derivada de la CDN respecto no sólo de la armonización legislativa y de la creación de instrumentos de exigibilidad accesibles a las y los niños, sino también en la promoción de una cultura que elimine las actitudes discriminatorias.

Se requiere abrir un proceso participativo que incluya desde luego a niñas, niños y adolescentes para la redacción y aprobación de la ley general. Ésta deberá incluir, como un eje fundamental, el diseño institucional adecuado. Es importante destacar que se requiere crear un órgano especializado en la materia, pues hasta el momento el tema está en manos del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), encargado de la asistencia social, de acuerdo con la Ley General de Salud.

Esta situación que se ha prolongado en el tiempo refleja la visión asistencial desde la que se protegen los derechos y es a todas luces inadecuada e insuficiente con el fin de alcanzar su garantía. Para ello es necesario un órgano compatible con nuestro marco normativo y, dada la relevancia del tema, la mejor alternativa parece ser la creación de un órgano constitucional que tenga como función la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Las implicaciones de tomar en serio los derechos humanos supondrían una transformación profunda de nuestro sistema jurídico, pues obligaría a integrar a niñas, niños y adolescentes como verdaderos titulares de derechos y hacerlos partícipes de las decisiones de la vida pública.

Las reformas de 2011 proporcionan a los operadores jurídicos y políticos las herramientas necesarias para exigir el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Por otra parte, si los órganos de gobierno asumen también en su integridad los efectos de la reforma, tendrán claramente marcadas las directrices con el objetivo de construir la agenda para los próximos años.

Sin embargo, no pueden obviarse las dificultades inherentes al régimen de tratamiento jurídico de la infancia y la adolescencia. Una de las más importantes es la atribución de la incapacidad natural y legal,[4] que tiene como consecuencia la sujeción para el ejercicio de los derechos a un mediador, ya sean los padres o el Estado. Otra es, sin duda, la fuerte resistencia política, social y cultural para admitir, explícita o veladamente, que niñas, niños y adolescentes son titulares de derechos y que ello impone ciertas obligaciones.

En este último rubro es necesario insistir en que el Estado tiene una obligación activa derivada de la CDN respecto no sólo de la armonización legislativa y de la creación de instrumentos de exigibilidad accesibles a las y los niños, sino también en la promoción de una cultura que elimine las actitudes discriminatorias. Sólo entonces podremos celebrar definitivamente la vigencia plena del Estado de derecho para niñas, niños y adolescentes en México.

4 Los códigos civiles, tanto el federal como los estatales y el del Distrito Federal, establecen que los *menores de edad* tienen *incapacidad natural y legal.*


accion




Fotografía: "Miradas de soledad", Juan Carlos Machorro Morales, mención especial en el Tercer concurso de fotografía sobre derechos humanos. Una perspectiva politécnica.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL
PRESIDENCIA
CDHDF/0051/CDHDF/2012

# Llaman CDHDF y OSC a firmar y ratificar protocolo de la CDN

México, D. F., a 28 de febrero de 2012

ASUNTO: Firma y ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones.

EMB. PATRICIA ESPINOSA CANTELLANO
SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES
PRESENTE:

El pasado 19 de diciembre de 2011, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el nuevo Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño (PFCDN) sobre un procedimiento de comunicaciones. El proceso de firma y ratificación se abrirá a los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en una ceremonia oficial de firma que se celebrará el día de hoy como parte de la sesión de marzo del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra, Suiza.

El procedimiento establecido por el nuevo Protocolo Facultativo está en consonancia con los procedimientos de comunicaciones internacionales de los que México ya es Parte y permitirá que los niños, [las] niñas o sus representantes denuncien la violación de sus derechos y presenten una queja ante su comité de expertos internacionales, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, si no se pusiese remedio a dichas violaciones ante los tribunales nacionales.

Al firmar y ratificar este nuevo tratado, los Estados Unidos Mexicanos complementarían las medidas que han emprendido para respetar y proteger los derechos y obligaciones que aceptaron cuando se hicieron parte de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) desde 1990.

Cabe señalar que el Protocolo Facultativo entrará en vigor tras la ratificación de diez Estados Miembros. Esperamos que México confirme su compromiso con la protección de los derechos de la infancia mediante la firma del nuevo Protocolo, y animamos al gobierno de México, a través de la Secretaría a su cargo, para realizar las gestiones necesarias con el fin de avanzar en el proceso de su ratificación, posicionándose cómo un país innovador en materia de derechos humanos.

Atentamente

**Dr. Luis A. González Placencia**
**Presidente**

Apoyan:
Acción, Salud y Cultura, A. C.; Arthemisas por la Equidad, A. C.; Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México (Afadem-Fedefam); Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas, A. C.; Cauce Ciudadano, A. C.; Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C.; Comunidad Red Sol, A. C.; Ednica, I. A. P.; Educando en los Derechos y la Solidaridad, A. C. (Educadys); Enclave, Equidad Social y Transparencia, A. C.; Fundación Creando un Mundo Nuevo, A. C.; Fundación Junto con los Niños de Puebla, A. C. (Juconi); Investigación y Educación Popular Autogestiva, A. C. (IEPAAC); Infancia Común; Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social; Madres Educadoras y Mujeres por el Bienestar Infantil, A. C.; Melel Xojobal, A. C.; Programa Interdisciplinario de Investigación Acción Feminista, A. C. (PIIAF); Red por los Derechos de la Infancia en México; Ririki Intervención Social; Shottama, A. C.; Teatro & Sida, A. C.; Tri Gay; World Vision Mexico; Dolores Muñozcano, del Centro de Estudios Sociológicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), adscrita al Programa de Estudios de la Mujer, Infancia y Políticas Públicas; Gabriel Pérez Rendón, de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco (UAM-X); Gloria Ramírez; Guadalupe Cortés Altamirano, del Centro de Estudios Sociológicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, adscrita al Programa de Estudios de la Mujer, Infancia y Políticas Públicas; Inés Westphalen Ortiz, de la Ludoteca La Casa del Escuincle de Cuernavaca; Laura Bermejo; Lourdes Zariñana Nava, del Centro de Estudios Sociológicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, adscrita al Programa de Estudios de la Mujer, Infancia y Políticas Públicas; Montcerrat Granados Cervantes, del Centro de Estudios Sociológicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, adscrita al Programa de Estudios de la Mujer, Infancia y Políticas Públicas; Nicte-Há Dzib Soto, maestra en trabajo social; Norma del Río, coordinadora del Programa Infancia de la UAM; Pilar Noriega; Yolanda Corona, de la Red de Formación en Derechos y Posibilidades de la Infancia de la UAM-X.

Nota: además de las organizaciones antes mencionadas, se han sumado las firmas del Consejo Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas, la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, la Comisión de Derechos Humanos del Estrado de Hidalgo, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León y Save the Children México.

C. p. p. Embajador Juan Manuel Gómez Robledo Verduzco, subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

RECOMENDACIÓN 4/2012

# Caso de intervención policiaca y tortura en el barrio de Tepito*

*Peticionaria*: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), investigación iniciada de oficio.
*Agraviadas*: siete personas de manera directa, así como habitantes de los inmuebles que se irrumpieron y otros habitantes y transeúntes del barrio de Tepito.
*Autoridades responsables*: Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF), Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), Secretaría de Salud del Distrito Federal (SSDF) y Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal (CJSL).
*Derechos humanos vulnerados*: derecho a la libertad y seguridad personales, derecho a la integridad personal, derecho a la legalidad para que no se afe te la propiedad privada, derecho a la honra y dignidad, derecho al debido proceso, derecho de acceso a la justicia y derecho a la legalidad.

## Estado de aceptación

El 11 de mayo de 2012 la CDHDF notificó la Recomendación 4/2012 al titular de la SSPDF. El 1 de junio del mismo año la autoridad recomendada respondió a esta Comisión que aceptaba el instrumento; sin embargo, la Dirección Ejecutiva de Seguimiento la calificó como parcialmente aceptada, ya que los puntos relacionados con la disculpa pública y la reparación del daño fueron condicionados a la determinación de procedimientos penales y administrativos, por lo que se solicitó la reconsideración. El 17 de julio de 2012 la autoridad recomendada reiteró su postura.

El instrumento también se dirigió al titular de la PGJDF, al secretario de Salud del Distrito Federal y a la consejera jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, autoridades que el 1 de junio informaron a este organismo que aceptaban los puntos recomendatorios que les fueron dirigidos.

## Resumen ejecutivo

El 24 de noviembre de 2011 diversos medios de comunicación como los diarios *Reforma*, *La Razón*, *El Universal* y *La Jornada*, entre otros, publicaron notas periodísticas informando que el 19 de noviembre de 2011 se había realizado una acción policiaca en el barrio de Tepito, y que un video ubicado en la página

* N. del E.: Ésta es una síntesis del instrumento recomendatorio que emite la CDHDF. Para conocer en su totalidad esta Recomendación *véase* <http://cdhdf.org.mx/index.php/recomendaciones/por-ano/2012>.

web de YouTube evidenciaba que durante dicha intervención varios elementos de la SSPDF habían torturado a una persona detenida, a quien se observaba rodeada de policías y con la cabeza cubierta con su propia camiseta, encadenada de las manos mientras éstos le sumergían la cabeza en una cubeta con agua.

El mismo 24 de noviembre de 2011 este organismo determinó iniciar una investigación de oficio sobre los hechos denunciados públicamente, correspondiéndole el número de queja CDHDF/IV/122/CUAUH/11/D7034. De dicha investigación resultó que el 19 de noviembre de 2011, siendo las 14:27 horas, el policía preventivo C. C. V. solicitó por radio apoyo a la base Morelos de la SSPDF para que acudiera una ambulancia al lugar donde él, junto con su compañero F. F. R., se ubicaba –en la esquina de las calles Aztecas y Eje 1 Norte, en el barrio de Tepito– en virtud de que F. F. R. había sido lesionado gravemente por disparo de arma de fuego.

Con motivo de dicho llamado se ordenó que todas las células de esa base (o sector) acudieran al barrio de Tepito, por lo que se presentaron aproximadamente 650 elementos policiacos. Asimismo, acudieron en apoyo 17 policías de Investigación del Grupo Especial de Reacción Inmediata (GERI) de la PGJDF.

**Puntos recomendatorios**

*Al secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal*

*Primero:* Se realicen las investigaciones necesarias, en el ámbito de su competencia administrativa, para que con posterioridad se aclare públicamente lo que en realidad sucedió en la intervención policiaca del 19 de noviembre de 2011 en el barrio de Tepito.

*Segundo:* La Dirección General de Inspección Policial integre el expediente administrativo, con el fin de que sean investigados todos los policías involucrados en los hechos, incluyendo a mandos medios y superiores, por todas las violaciones referidas en este documento.

*Tercero:* En la investigación de ese expediente administrativo se deben buscar los siguientes objetivos: la identificación de todos los policías; la participación de cada uno de ellos; la identificación de todos los policías que tuvieron contacto de alguna forma con las personas agraviadas; la participación de los mandos medios y superiores de todas las Unidades de Protección Ciudadana, sectores y agrupamientos involucrados en los acontecimientos que, por su acción u omisión, causaron las violaciones a derechos humanos aquí expuestas.

*Cuarto:* Que el secretario de Seguridad Pública ofrezca una disculpa pública.

*Quinto:* Que repare integralmente a las personas agraviadas por el daño material y moral provocado.

*Sexto:* Que se publique a la brevedad el Manual de Técnicas para el Uso de la Fuerza de la SSPDF.

*Séptimo:* Que en los diversos programas de formación policial impulsados en esa secretaría se analice el contenido de esta Recomendación.

*Octavo:* Se elabore un documento sintético, claro y práctico respecto de la forma en que deben actuar los elementos de policía de todos los niveles para garantizar el respeto a los derechos humanos en casos como el que nos ocupa.

*Noveno:* Que se diseñe un mecanismo de coordinación con la PGJDF con el fin de emitir lineamientos claros y precisos respecto a la participación que tendrán en intervenciones policiacas como en el presente caso.

*Al procurador general de Justicia del Distrito Federal*

*Décimo:* Que la Fiscalía para la Investigación de los Delitos cometidos por Servidores Públicos integre el desglose de la averiguación previa en la que se investiga la tortura.

*Decimoprimero:* Se indaguen además los hechos presuntamente constitutivos de otros delitos de que fueron víctimas las personas agraviadas, como el robo, la filtración de sus datos personales e imágenes a los medios de comunicación, las detenciones arbitrarias y cateo ilegal; así como los daños ocasionados a los inmuebles en los que irrumpieron los elementos policiacos.

*Decimosegundo:* Publique a la brevedad el Manual Jurídico Operativo para regular la actuación de la Policía de Investigación, otorgando un ejemplar a cada uno de las y los agentes de dicha corporación y capacitándolos en su aplicación.

*Decimotercero:* Que se diseñe un mecanismo de coordinación con la SSPDF para emitir lineamientos claros y precisos respecto a la participación que tendrán en intervenciones policiacas como la del presente caso.

*Decimocuarto:* Que se diseñe un formato para que cuando el Ministerio Público solicite la certificación médica de una persona, éste contenga previamente los datos de quien presentará a la persona detenida con el médico que llevará a cabo dicha certificación, incluyendo cargo y folio o registro de identificación.

*Decimoquinto:* Que en todas las agencias investigadoras en las que haya personas detenidas se habilite un espacio en el cual puedan entrevistarse de manera privada y confidencial con quienes ejercerán su defensa (particulares y/o defensores de oficio).

*Al secretario de Salud del Distrito Federal*

*Decimosexto:* Que se emita una circular a todos los médicos legales para que se realice el examen médico de integridad física a las personas que sean presentadas para tales efectos en el interior de instalaciones de la PGJDF, conforme a lo establecido en el Acuerdo por el que se establece el Protocolo para la exploración médico legal en los exámenes de integridad física o edad clínica probable.

*Decimoséptimo:* Se instruya por escrito a todo el personal médico adscrito a la Dirección de Servicios Médicos Legales y en Reclusorios para que en lo sucesivo atiendan el contenido de la circular, indicando en el instrumento la importancia de una certificación completa e integral, así como las consecuencias legales y administrativas en las que se pudieran incurrir al no realizar una correcta certificación de las personas.

*Decimoctavo:* En los mecanismos de evaluación que tienen implementados se incluya dentro del primer trimestre, contado a partir de la emisión de la circular, una evaluación sobre el cumplimiento de los contenidos con la finalidad de fortalecer el cumplimiento.

*Decimonoveno:* Que en la capacitación que se tiene considerada para las y los médicos legistas se incluyan contenidos relativos a los tipos de lesiones sugestivas a tortura, con la intención de que ellas y ellos puedan identificar los casos en que deben comunicar al Ministerio Público por hechos vinculados con probable tortura, en los términos establecidos en el Acuerdo citado.

*Vigésimo:* En cumplimiento a lo establecido en el artículo 30 del citado Acuerdo, en caso de que el personal médico observe la existencia de lesiones posiblemente derivadas de tortura, informe de inmediato al agente del Ministerio Público sobre ello.

*A la consejera jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal*

*Vigesimoprimero:* Tomar en cuenta los puntos recomendatorios formulados tanto en la Recomendación 12/2011 de la CDHDF, en el sentido de incorporar en la capacitación de los defensores de oficio que laboran en las materias penal, de justicia para adolescentes y de justicia cívica, los contenidos de la fundamentación y el posicionamiento de dicha Recomendación, como en la presente; y la emisión de un acuerdo, circular, protocolo o manual que contenga las obligaciones de dichos defensores públicos frente a casos de detención arbitraria, uso indebido y/o desproporcionado de la fuerza, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, con el fin de garantizar que la defensa jurídica sea adecuada y eficaz, en tanto se elabora y presenta la iniciativa de reforma legislativa y reglamentaria que establezca esas obligaciones.

RECOMENDACIÓN 5/2012

# Caso de negativa de acceso a la justicia por accidente de tránsito*

*Peticionaria:* Blanca Esthela Azoños de León.
*Agraviada:* Blanca Esthela Azoños de León.
*Autoridades responsables:* Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF).
*Derechos humanos vulnerados:* derecho al debido proceso, derecho de acceso a la justicia de las personas víctimas y ofendidas del delito, y derecho a la integridad personal.

**Estado de aceptación**

El 30 de mayo de 2012 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) notificó la Recomendación 5/2012 a la PGJDF. El 20 de junio de 2012 la dependencia notificó la no aceptación de los puntos recomendatorios. De manera global esta Recomendación se evalúa como no aceptada.

**Resumen ejecutivo**

El 2 de octubre de 2009 y el 4 de abril de 2012 la peticionaria Blanca Esthela Azoños de León interpuso quejas contra autoridades de la PGJDF, las cuales se registraron con los números de expediente CDHDF/I/121/MHGO/09/D6236 y CDHDF/I/121/CUAUH/12/D2111, determinándose mediante acuerdo del 9 de abril de 2012 su acumulación. A partir de la investigación llevada a cabo, la CDHDF enumera los hechos siguientes:

1. La peticionaria y agraviada sufrió un accidente de tránsito el 28 de noviembre de 2008, cuando viajaba a bordo de un vehículo de transporte público de pasajeros, conocido comúnmente como microbús, el cual le ocasionó fractura en cadera y pierna izquierda.
2. Las lesiones producidas a la agraviada le generaron una alteración permanente en su integridad física, pues sufrió un acortamiento de su pierna izquierda que limita su movilidad normal, ubicándola como persona con discapacidad física.
3. En esa misma fecha, el conductor del vehículo fue puesto a disposición del agente del Ministerio Público de la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia MH-1, donde se

* N. del E.: Ésta es una síntesis del instrumento recomendatorio que emite la CDHDF. Para conocer en su totalidad esta Recomendación *véase* <http://cdhdf.org.mx/index.php/recomendaciones/por-ano/2012>.

inició el expediente de averiguación previa FMH/MH-1/T2/4028/08-11 y su acumulada FMH/MH-1/T2/4028/08-11 R1, en el cual la persona agraviada ostenta el carácter de víctima del delito.

4. El 22 de julio de 2009, el agente del Ministerio Público acordó ejercitar acción penal contra el conductor del vehículo, por lo que el expediente de averiguación previa se radicó en el Juzgado Sexto de Paz Penal del Distrito Federal, ahora Juzgado Sexto Penal de Delitos No Graves del Distrito Federal, con el número de causa 118/09. Sin embargo, mediante auto del 20 de agosto de 2009, la autoridad judicial negó el libramiento de la orden de presentación, al no estar debidamente integrada la acusación.
5. Tras la primera devolución del expediente, el agente del Ministerio Público pretendió subsanar con algunas acciones las omisiones y corregir los errores en la investigación.
6. En virtud de ello, en cuatro ocasiones posteriores ejercitó acción penal contra el conductor del vehículo y en una de ellas también en contra de su propietario. Sin embargo, los mandamientos judiciales requeridos en todas esas ocasiones también fueron negados, por falta de pruebas y deficiencias técnico-jurídicas atribuidas al agente del Ministerio Público investigador; incluso en una ocasión la negativa fue confirmada por un Tribunal de Alzada.
7. Ante la tardanza en la integración de la indagatoria, la agraviada acudió a diversas instancias de la propia PGJDF, como la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, la Visitaduría Ministerial y la Fiscalía Desconcentrada e Investigación en Miguel Hidalgo, sin obtener resultados favorables a sus demandas.
8. Por el cansancio y decepción de la actuación de la PGJDF, y ante el temor de que prescribiera el delito, la peticionaria y agraviada determinó otorgar el perdón a las personas señaladas como responsables.

**Puntos recomendatorios**

*Al procurador general de Justicia del Distrito Federal*

*Primero:* Emitir un instrumento normativo administrativo que mejore y garantice la eficacia de los mecanismos de supervisión de las investigaciones penales, con el fin de que las diligencias se practiquen oportunamente y se eviten acciones ociosas que dilaten innecesariamente su integración y determinación.

Los resultados arrojados de la supervisión serán analizados y evaluados por una institución académica u organización de la sociedad civil especialista en el tema, cuyos resultados a su vez se publicarán y transparentarán en el sitio oficial de internet de la PGJDF.

*Segundo:* Emitir un protocolo de investigación en el que, atendiendo a la clasificación que hace el Código Penal para el Distrito Federal, se establezcan por tipo de delito las diligencias elementales básicas que la autoridad ministerial debe practicar de manera integral y oportuna para evitar que la investigación fracase, se pierda o altere la evidencia. Este protocolo deberá ser la base para la programación de investigaciones.

*Tercero:* Dar vista a la Contraloría Interna de la PGJDF a efecto de que se radique el expediente administrativo en el que, previo procedimiento, se determine la responsabilidad y, en su caso, las sanciones de que pudiera hacerse acreedor el personal ministerial que integró y determinó la averiguación previa FMH/MH-1/T2/4028/08-11 y su acumulada FMH/MH-1/T2/4028/08-11 R1.

*Cuarto:* Emitir una disculpa pública a la persona agraviada.

*Quinto:* Reparación integral del daño material, lucro cesante y daño moral.

RECOMENDACIÓN 6/2012

# Caso de exposición ante medios de comunicación y falta de protección a la integridad psicofísica*

*Peticionarios*: CDHDF y Sandra Ávila Beltrán.
*Agraviada*: Sandra Ávila Beltrán.
*Autoridades responsables*: Secretaría de Gobierno del Distrito Federal (SGDF) y Secretaría de Salud del Distrito Federal (SSDF).
*Derechos humanos vulnerados*: derecho a la honra y la dignidad, por injerencias arbitrarias o ataques a la dignidad y a la honra; derechos de las personas privadas de libertad, por abstención u omisión de brindar una adecuada protección a la integridad física o psicológica de la persona privada de la libertad; derechos de las personas privadas de la libertad, por abstención u omisión en el deber de custodia; derecho al debido proceso, por violación u obstaculización de las garantías de debido proceso; y derecho a la salud, por obstaculización, restricción o negativa en el derecho a la salud.

## Estado de aceptación

El 12 de junio de 2012 la CDHDF notificó la Recomendación 6/2012 a la SGDF y a la SSDF. Posteriormente, el 3 de julio de 2012, la SSDF comunicó la aceptación de los puntos recomendatorios que le fueron dirigidos (quinto y sexto). Por su parte, el 17 de julio de 2012, la SGDF informó la no aceptación de los puntos que le fueron dirigidos (primero al cuarto). Por lo tanto, la Recomendación se considera como aceptada parcialmente.

## Resumen ejecutivo

El 1 de febrero de 2011 se publicó en *El Universal* una nota informativa en la que se establecía sustancialmente lo siguiente:

* N. del E.: Ésta es una síntesis del instrumento recomendatorio que emite la CDHDF. Para conocer en su totalidad esta Recomendación *véase* <http://cdhdf.org.mx/index.php/recomendaciones/por-ano/2012>.

A partir de reportes de vigilancia se detectó el ingreso de un médico externo al hospital del Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla que había atendido a la señora Sandra Ávila Beltrán; dicho ingreso habría sido autorizado por la responsable del área médica, violando los procedimientos de acceso y control al centro de reclusión. Al parecer el objetivo del médico era realizar una intervención no autorizada a la interna, por lo que los hechos se denunciaron ante la PGJDF y en la Contraloría Interna de la Secretaría de Gobierno, además, fueron cesadas la directora del penal y la encargada del servicio médico.

Al considerar que los hechos referidos podrían constituir alguna violación a derechos humanos, la CDHDF determinó iniciar una investigación de oficio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 97, fracción I, de su Reglamento Interno.

A la investigación de oficio se acumularon tres quejas más que fueron promovidas por la señora Sandra Ávila Beltrán con motivo de diversos actos de molestia que ponían en riesgo su integridad y seguridad, efectuados por otras internas y autoridades del Centro Femenil de Readaptación Social (Cefereso) Santa Martha Acatitla.

### Puntos recomendatorios

*Al secretario de Gobierno del Distrito Federal*

*Primero*: Que la Subsecretaría de Sistema Penitenciario publique en su página oficial de internet un boletín en el que reconozca que la señora Sandra Ávila Beltrán no se realizó ningún procedimiento no autorizado a los internos ni vulneró los sistemas de seguridad para que ingresara un médico externo a la Unidad Médica del Cefereso durante su permanencia en el mismo.

*Segundo*: Que informe que fueron funcionarias y servidoras públicas quienes propiciaron el ingreso de un médico ajeno al Cefereso para que les realizara procedimientos estéticos, quebrantando las medidas de seguridad.

*Tercero*: Que se creen los lineamientos de una política para erradicar la violencia institucional en los centros de reclusión femeniles de la ciudad de México, con apego a las normas internas e internacionales en la materia.

*Cuarto*: Que se revise y formalice el Manual Específico de Operación de Acceso a los Centros de Reclusión del Distrito Federal y el Manual de Funciones de los Consejos Técnicos Interdisciplinarios y garantizar su difusión.

*Al secretario de Salud del Distrito Federal*

*Quinto*: Que se creen lineamientos para el debido resguardo, préstamo, reproducción y, en su caso, reposición inmediata de los expedientes clínicos de las internas e internos pacientes de los centros de reclusión del Distrito Federal.

*Sexto*: Que se dé vista de la incidencia por el extravío del expediente clínico de la interna Sandra Ávila Beltrán a la Contraloría Interna de la Secretaría de Salud y al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

RECOMENDACIÓN 7/2012

# Caso de difusión de comentarios agraviantes en portal de internet del GDF*

*Peticionaria y agraviada*: María del Pilar Corona Toledo.
*Autoridad responsable*: Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal.
*Derechos humanos vulnerados*: derecho a la protección a la honra, a la dignidad y a la vida privada; derecho de rectificación o respuesta; y principio de legalidad.

## Estado de aceptación

El 25 de junio de 2012 la CDHDF notificó la Recomendación 7/2012 a la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal. El 16 de julio de 2012 la autoridad responsable comunicó que aceptaba sólo los puntos recomendatorios primero y sexto, e indicó que ya los había atendido. Por lo anterior, la CDHDF calificó como aceptado parcialmente el instrumento y el 16 de agosto de este año le solicitó a la Oficialía Mayor del gobierno capitalino que reconsiderara su postura. Sin embargo, el 29 de agosto, la autoridad ratificó los términos de su respuesta original.

## Resumen ejecutivo

El 5 de mayo de 2011 se publicó una nota informativa en la página de internet <http://www.noticiasdetuciudad.df.gob.mx>, cuyo título era: “Pueblos y barrios originarios demandan constitución política del DF”. En dicha nota se mencionaba que el Congreso de Pueblos y Barrios Originarios, Indígenas, Núcleos Agrarios y Organizaciones Tradicionales y Civiles de la Ciudad de México 2011 exigía la creación de una constitución política que rigiera en el Distrito Federal. Asimismo, se señalaba a María del Pilar Corona Toledo como la presidenta de Ciudadanos Constituyentes en Movimiento, y su trabajo en dicha organización.

El 28 de mayo de 2011 una persona usuaria de Facebook, con el nombre Salón Spa, realizó un comentario que llevaba por título “Advertencia anónima”, y en el cual acusaba a la señora Corona Toledo de ser responsable del fallecimiento de su hijo. Dicho comentario fue retomado y publicado en diversos

* N. del E.: Ésta es una síntesis del instrumento recomendatorio que emite la CDHDF. Para conocer en su totalidad esta Recomendación *véase* <http://cdhdf.org.mx/index.php/recomendaciones/por-ano/2012>.

espacios de internet, ocasionando a la peticionaria un serio daño debido a que se le han cerrado oportunidades laborales, profesionales y de posicionamiento político y, hasta la fecha, ello sigue afectando su desarrollo profesional.

**Puntos recomendatorios**

*A la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal*

*Primero*: Que publique en el portal de su página de internet una disculpa pública dirigida a la señora María del Pilar Corona Toledo, en la que precise que la toda la información publicada por una persona anónima en la página <http://www.noticiasdetuciudad.df.gob.mx> es falsa. Dicha publicación deberá estar por el mismo tiempo en el que estuvo el comentario con contenido agraviante en el portal.

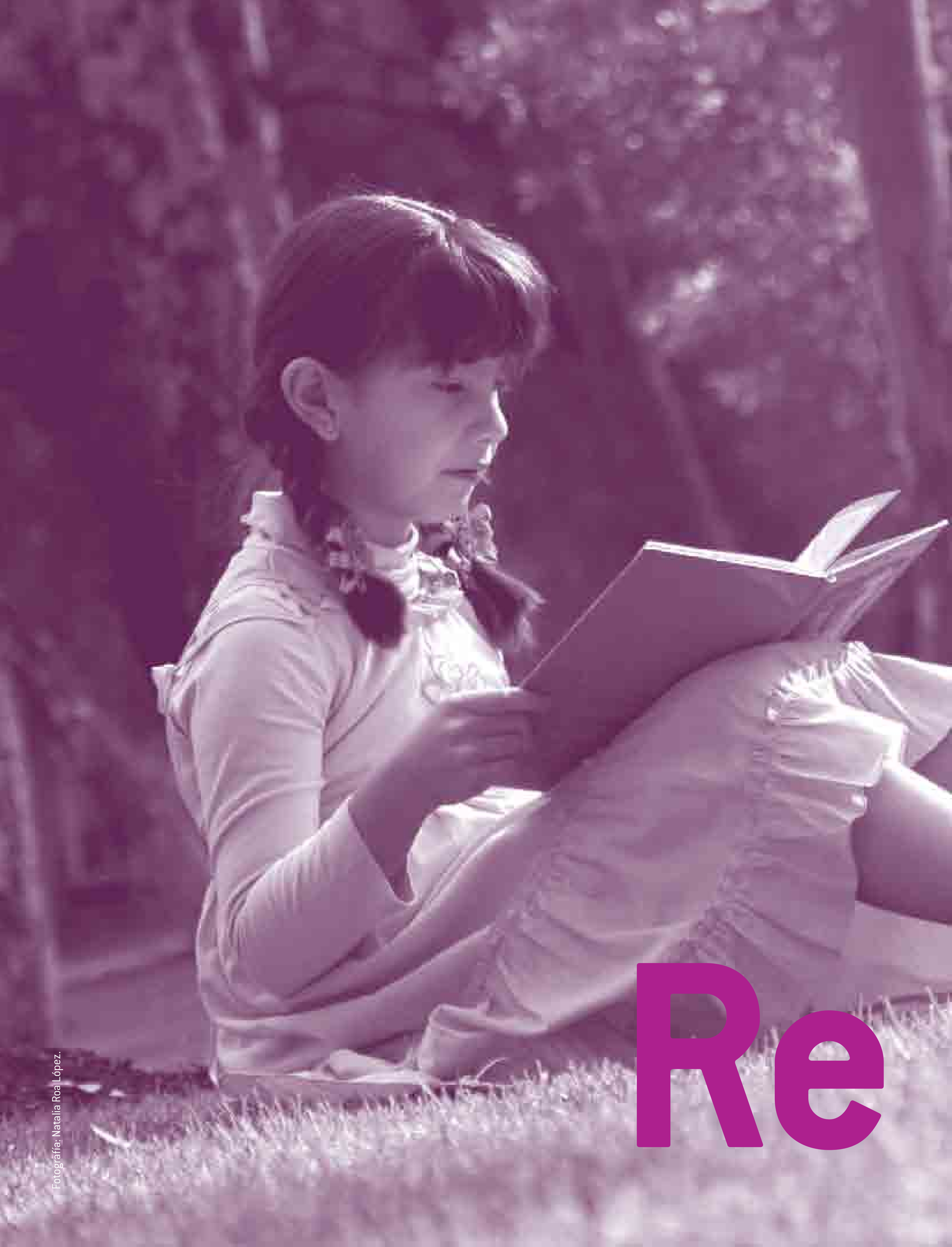
*Segundo*: Que formule disculpas públicas a la señora María del Pilar Corona Toledo en un diario de circulación nacional, en las cuales reconozca su responsabilidad por haber omitido establecer los mecanismos necesarios para que las personas agraviadas con algún comentario publicado en su portal de internet pudieran ejercer su derecho a fincar responsabilidades ulteriores civiles en contra de quien resulte responsable. En dicha nota se deberá precisar que la información con contenido agraviante a la peticionaria publicada en el portal es falsa.

*Tercero*: Que convoque a una conferencia de prensa en la que esté presente la peticionaria y se hagan las aclaraciones pertinentes sobre la nota y se lean las disculpas públicas mencionadas en el punto anterior.

*Cuarto*: Que impulse de manera coordinada con la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal la creación de una normatividad que regule el uso de internet en las páginas del Gobierno del Distrito Federal, con el propósito de garantizar la existencia de mecanismos de registro de datos que permitan la identificación de las personas que introducen comentarios en las páginas oficiales, para que terceras personas que se sientan agraviadas en su honra por expresiones de particulares, puedan, en su caso, ejercer su derecho a buscar las responsabilidades ulteriores.

*Quinto*: Que utilice todos los recursos a su alcance, ya sean científicos o técnicos, entre otros los cibernéticos, a efecto de investigar el origen del comentario. Lo anterior tiene la finalidad de dar a la peticionaria la posibilidad de ejercer su derecho a reclamar responsabilidades ulteriores.

*Sexto*: Que dé vista a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal a efecto de que investigue la responsabilidad de los servidores públicos de la Dirección General de Comunicación Social a cargo de la administración de la página de internet <http://www.noticiasdetuciudad.gob.df.mx>, para fincar las responsabilidades administrativas a que haya lugar.




Fotografía: Natalia Roa López.

Fotografía: "Nuevo Mundo en mis manos" Imelda Silva Elviera,
Mención especial en el Tercer concurso de fotografía sobre derechos humanos.
Una perspectiva politécnica.

ferencias

# Proyecto de Protocolo Facultativo de la CDN

El 19 de diciembre de 2011 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el Proyecto de Protocolo a la Convención sobre los Derechos del Niño orientado a establecer un mecanismo de comunicación y resolución de quejas sobre las violaciones a los derechos de niños, niñas y adolescentes. De conformidad con el presente Protocolo, las víctimas y sus representantes podrán presentar denuncias de violaciones a los derechos recogidos en la Convención y/o en los Protocolos Opcionales ante el Comité de los Derechos del Niño, siempre y cuando no tengan acceso a la justicia en su país y en caso de que su Estado haya ratificado dicho Protocolo (lo cual México aún no ha llevado a cabo). En vista de lo anterior este nuevo mecanismo pretende equipararse al sistema internacional de protección de los derechos humanos del que ya gozan las personas adultas. A continuación presentamos un extracto de este proyecto.[1]

## Proyecto de Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño para establecer un procedimiento de comunicaciones

Los Estados Partes en el presente Protocolo,

[…]

*Observando* que los Estados Partes en la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante, la Convención) reconocen los derechos enunciados en la Convención a todos los niños sujetos a su jurisdicción sin discriminación alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, la discapacidad, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de su tutor legal,

*Reafirmando* la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales,

*Reafirmando también* la condición del niño como sujeto de derechos y ser humano con dignidad y con capacidades en evolución,

*Reconociendo* que la situación especial y de dependencia de los niños les puede dificultar verdaderamente el ejercicio de recursos para reparar la violación de sus derechos,

*Considerando* que el presente Protocolo vendrá a reforzar y complementar los mecanismos nacionales y regionales, al permitir a los niños denunciar la violación de sus derechos,

[…]

1 El documento completo está disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.36_Extract_sp.pdf>, página consultada el 18 de septiembre de 2012.

*Alentando* a los Estados Partes a que establezcan mecanismos nacionales apropiados para que los niños cuyos derechos hayan sido vulnerados tengan acceso a recursos efectivos a nivel nacional,

[…]

*Considerando* que, a fin de reforzar y complementar esos mecanismos nacionales y de mejorar la aplicación de la Convención y, cuando sea el caso, de sus protocolos facultativos relativos a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y a la participación de niños en los conflictos armados, convendría facultar al Comité de los Derechos del Niño (en adelante, el Comité) para que desempeñe las funciones previstas en el presente Protocolo.

*Han convenido* en lo siguiente:

[…]

**Parte II. Procedimiento de comunicaciones**

Artículo 5º. Comunicaciones individuales

1. Las comunicaciones podrán ser presentadas por, o en nombre de, personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que afirmen ser víctimas de una violación por el Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en cualquiera de los siguientes instrumentos en que ese Estado sea Parte:
   - *a)* La Convención;
   - *b)* El Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía;
   - *c)* El Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la participación de niños en los conflictos armados.
2. Cuando se presente una comunicación en nombre de una persona o un grupo de personas, se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento.

Artículo 6º. Medidas provisionales

1. El Comité, tras haber recibido una comunicación y antes de llegar a una conclusión sobre la cuestión de fondo, podrá en cualquier momento dirigir al Estado Parte de que se trate, para que éste la estudie con urgencia, la solicitud de que adopte las medidas provisionales que puedan ser necesarias en circunstancias excepcionales para evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la presunta violación.
2. El hecho de que el Comité ejerza la facultad discrecional que le confiere el párrafo 1 del presente artículo no entrañará juicio alguno sobre la admisibilidad ni sobre el fondo de la comunicación.

Artículo 7º. Admisibilidad

El Comité declarará inadmisible toda comunicación que:

- *a)* Sea anónima;
- *b)* No se presente por escrito;



Ilustración: Iván Gamboa Sánchez/CDHDF.

- *c)* Constituya un abuso del derecho a presentar comunicaciones o sea incompatible con las disposiciones de la Convención y/o de sus protocolos facultativos;
- *d)* Se refiera a una cuestión que ya haya sido examinada por el Comité o que haya sido o esté siendo examinada en virtud de otro procedimiento de investigación o arreglo internacional;
- *e)* Se presente sin que se hayan agotado todos los recursos internos disponibles, salvo que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o que sea improbable que con ellos se logre una reparación efectiva;

*f)* Sea manifiestamente infundada o no esté suficientemente fundamentada;

*g)* Se refiera a hechos sucedidos antes de la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo para el Estado Parte de que se trate, salvo que esos hechos hayan continuado produciéndose después de esa fecha;

*h)* No se haya presentado en el plazo de un año tras el agotamiento de los recursos internos, salvo en los casos en que el autor pueda demostrar que no fue posible presentarla dentro de ese plazo.

Artículo 8º. Transmisión de la comunicación

1. A menos que el Comité considere que una comunicación es inadmisible sin remisión al Estado Parte interesado, el Comité pondrá en conocimiento de ese Estado Parte, de forma confidencial y a la mayor brevedad, toda comunicación que reciba con arreglo al presente Protocolo.
2. El Estado Parte presentará al Comité por escrito explicaciones o declaraciones en las que se aclare la cuestión y se indiquen las vías de recurso ofrecidas, si es el caso. El Estado Parte hará lo posible por presentar su respuesta a la mayor brevedad dentro de un plazo de seis meses.

Artículo 9º. Solución amigable

1. El Comité pondrá sus buenos oficios a disposición de las partes interesadas con miras a llegar a una solución amigable de la cuestión sobre la base del respeto de las obligaciones establecidas en la Convención y/o en sus protocolos facultativos.
2. El acuerdo en una solución amigable logrado bajo los auspicios del Comité pondrá fin al examen de la comunicación en virtud del presente Protocolo.

Artículo 10. Examen de las comunicaciones

1. El Comité examinará las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo con la mayor celeridad posible y a la luz de toda la documentación que se haya puesto a su disposición, siempre que esa documentación sea transmitida a las partes interesadas.
2. El Comité examinará en sesión privada las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo.
3. Cuando el Comité haya solicitado medidas provisionales, acelerará el examen de la comunicación.
4. Al examinar una comunicación en que se denuncien violaciones de derechos económicos, sociales o culturales, el Comité considerará hasta qué punto son razonables las medidas adoptadas por el Estado Parte de con-



formidad con el artículo 4º de la Convención. Al hacerlo, el Comité tendrá presente que el Estado Parte puede adoptar toda una serie de posibles medidas de política para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en la Convención.

5. Tras examinar una comunicación, el Comité hará llegar sin dilación a las partes interesadas su dictamen sobre la comunicación, junto con sus recomendaciones, si las hubiere.

Artículo 11. Seguimiento

1. El Estado Parte dará la debida consideración al dictamen del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y le enviará una respuesta por escrito que incluya información sobre las medidas que haya adoptado o tenga previsto adoptar a la luz del dictamen y las recomendaciones del Comité. El Estado Parte presentará su respuesta a la mayor brevedad y dentro de un plazo de seis meses.
2. El Comité podrá invitar al Estado Parte a presentar más información sobre las medidas que haya adoptado en atención a su dictamen o recomendación, o en aplicación de un acuerdo de solución amigable, si lo hubiere, en particular, si el Comité lo considera procedente, en los informes que presente ulteriormente de conformidad con el artículo 44 de la Convención, el artículo 12 del Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, o el artículo 8º del Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados, cuando sea el caso.

Artículo 12. Comunicaciones entre Estados

1. Todo Estado Parte en el presente Protocolo podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple las obligaciones dimanantes de cualquiera de los siguientes instrumentos en que ese Estado sea Parte:
   *a)* La Convención;
   *b)* El Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía;
   *c)* El Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la participación de niños en los conflictos armados.
2. El Comité no admitirá comunicaciones que se refieran a un Estado Parte que no haya hecho esa declaración, ni comunicaciones procedentes de un Estado Parte que no haya hecho esa declaración.
3. El Comité pondrá sus buenos oficios a disposición de los Estados Partes de que se trate con miras a llegar a una solución amigable de la cuestión sobre la base del respeto de las obligaciones establecidas en la Convención y en sus protocolos facultativos.
4. Los Estados Partes depositarán la declaración prevista en el párrafo 1 del presente artículo en poder del secretario general de las Naciones Unidas, que remitirá copias de ella a los demás Estados Partes. La declaración podrá retirarse en cualquier momento mediante notificación al secretario general. Dicho retiro se hará sin perjuicio del examen de asunto alguno que sea objeto de una comunicación ya transmitida en virtud del presente artículo; después de que el secretario general haya recibido la notificación de retiro de la declaración, no se recibirán nuevas comunicaciones de ningún Estado Parte en virtud del presente artículo, a menos que el Estado Parte interesado haya hecho una nueva declaración.

[…]

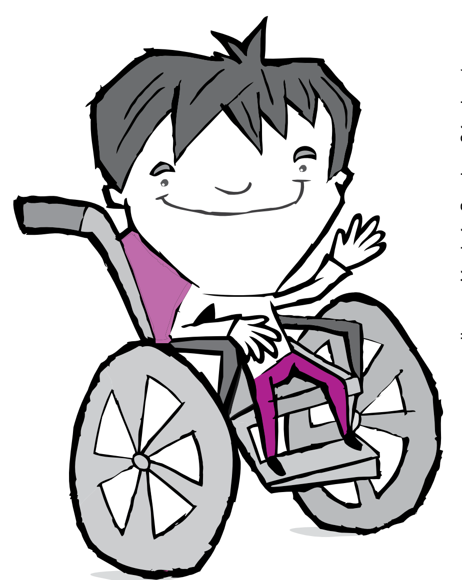


Ilustración: Iván Gamboa Sánchez/CDHDF.




Fotografía: Dirección de Promoción Territorial/CDHDF.

# Infancia y políticas públicas

LOURDES GAITÁN*

El siglo XX fue un tiempo de grandes y acelerados cambios sociales. Éstos afectaron también a las y los niños, seres humanos que transitan por esa primera etapa del ciclo vital que llamamos *infancia*. El balance de resultados de dichos cambios y su repercusión en las condiciones de vida de las y los niños presenta notables claroscuros. Si, por un lado, niñas y niños han ganado en visibilidad, en presencia pública y han conseguido un lugar en la agenda de las preocupaciones políticas y sociales; por otra parte, los problemas de dependencia, segregación, explotación y pobreza que les afectan parecen no sólo más visibles sino también mayores en variedad y extensión.

Desde un punto de vista sociológico, hablar de infancia es diferente de hablar de niños o de la o el niño. El término *infancia* expresa la condición común al conjunto de individuos que se encuentran por debajo de una determinada edad. Tal condición no es *natural* sino que está construida socialmente; es decir, viene definida por el conjunto de normas, reglas y conductas que se atribuyen –social, colectivamente– al hecho de ser niño o niña en un momento histórico y en una sociedad determinados. El espacio social de la infancia –para la infancia– se construye socialmente y, en consecuencia, presenta peculiaridades históricas, sociales y culturalmente determinadas.

A través de la socialización primaria el niño aprende a ser niño y a comportarse como tal en el marco de la sociedad en que le ha tocado vivir. A la vez que aprende y aprehende la vida, la reinterpreta y la reproduce junto con sus pares, y él mismo contribuye a cambiar la construcción de la infancia. En consecuencia, las y los niños igualmente provocan cambios en la forma de ser niño(a) y reconfiguran la definición de la infancia.

Por otro lado, también el siglo XX ha sido el escenario para el desarrollo de los derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos vio la luz en 1948, reconociendo que todas las personas tienen derechos civiles, políticos y sociales con carácter universal. Bajo el paraguas de la Declaración, en 1989 las Naciones Unidas adoptaron la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por todos los países del mundo, excepto dos. Esta Convención también reconoce derechos a todos los niños y las niñas, de semejante naturaleza que los derechos universales aunque pasados, en su caso, por el tamiz de la protección especial que les es debida en consideración de su mayor vulnerabilidad. De esta manera, el contenido de la Convención puede resumirse en tres líneas o estrategias principales, las cuales son la protección, la provisión y la participación.

Una vez que una nación o que un Estado asume el compromiso de respetar y aplicar los derechos de las y los niños en su territorio, la cuestión clave reside en saber cómo lo hace. Cualquier política pública

* Socióloga de la infancia.

supone un problema de elección, y en este punto hay que decir que la opción por las y los niños con frecuencia no es tan efectiva y eficaz a nivel práctico como lo es en el nivel retórico, el de las declaraciones formales.

Dejando aparte las políticas educativas (concebidas muchas veces más para cubrir las necesidades presentes –control social– o futuras –reposición de las fuerzas productivas– de la sociedad que las de los propios niños), en el resto de las políticas públicas se hacen evidentes las inconsistencias y la fragmentación de aquellas que se dirigen a niñas y niños. Con bastante frecuencia los beneficios para la infancia se engloban en políticas de familia o se orientan a situaciones de pobreza, desamparo, maltrato o marginalidad, que evidentemente sólo contemplan de manera parcial la realidad de la vida de las y los niños a la vez que refuerzan su condición subordinada o dependiente, haciéndoles visibles sólo cuando son susceptibles de ser objeto de protección o de reforma.

Puede decirse que respecto a los derechos y a las políticas, las y los niños se encuentran en una posición ambivalente, como en la propia vida: a medias dependientes subordinados y sujetos de derechos, a medias abandonados y protegidos, mimados y maltratados, riqueza y carga para los padres y la sociedad, queridos y temidos a la vez. No es extraño que, dada esta confusa situación de partida, no resulte fácil definir el lugar de las y los niños en el contexto de las políticas públicas, su participación en éstas, los servicios más adecuados para ellas y ellos y la forma de recibirlos.

Al día de hoy, superada ya la primera década del siglo XXI, continúa siendo necesario hacer una opción decidida por las y los niños. Y esto no sólo porque ellas y ellos pueden garantizar la reproducción de la especie y el progreso de la humanidad, sino también porque es una cuestión de justicia debida a los seres humanos nuevos, que no por nuevos o pequeños son menos humanos ni son tributarios de derechos más pequeños.

La decisión positiva a favor de niñas y niños por parte de toda la sociedad no evitará los problemas de elección a los que ha de enfrentarse toda política pública. El desafío será, en este caso, hallar la mejor combinación entre distintas opciones: políticas universales o focalizadas, en forma de ayudas o de servicios, buscando una equidad vertical –entre clases sociales– y horizontal –entre generaciones–, y considerando tanto un ámbito local como el global.

En todo caso, hay que tener muy presente que las políticas públicas orientadas a la provisión de recursos o a la protección de la infancia no agotan el conjunto de los derechos debidos a las y los niños. Sin la participación directa y activa de ellas y ellos en la definición, naturaleza y alcance de esas políticas, éstas no dejarán de ser políticas dictadas desde la benevolencia adulta y sólo en parte coincidentes con las genuinas necesidades experimentadas por las y los niños.

Es necesario abrir el paso a la participación de niñas y niños en las políticas públicas. En este punto se plantea también la cuestión del cómo. Son ya numerosas las experiencias positivas en cuanto a modos de conseguir una participación real y satisfactoria para los niños y las niñas, desde la reducción de la edad para ejercer el voto hasta la atención a los movimientos de niños, niñas y adolescentes trabajadores, pasando por las organizaciones estudiantiles o las asociaciones juveniles constituidas en torno a la defensa de determinados derechos humanos. El desafío consiste en facilitar la expansión de estas experiencias que todavía se pueden considerar minoritarias o puntuales.

Madrid, septiembre de 2012.

# Inversión en la infancia: la experiencia en el estado de Paraná, Brasil**

DÉBORA REIS Y JIMENA DJAUARA GRIGNANI*

## Introducción

El verdadero compromiso de un Estado para la implementación de políticas públicas a favor de los derechos humanos puede ser parcialmente medido por la cantidad de recursos que se asignan en el presupuesto para su cumplimiento. En el caso de los derechos de la infancia, se ha hecho especial hincapié en la importancia de invertir en infancia; la Observación General núm. 5 del Comité de los Derechos del Niño reitera la necesidad de visibilizar a los niños en los presupuestos e insta a los Estados Parte a comunicar las medidas que se han adoptado en todos los niveles de gobierno para que la planificación y la adopción de decisiones, en particular presupuestarias, en los sectores económico y social se lleven a cabo teniendo como consideración primordial el interés superior del niño.

## El marco normativo de Brasil

La Constitución federal brasileña de 1988 prevé los principios y normas del presupuesto en la sección denominada "Los presupuestos", que forma parte del capítulo II. De las finanzas públicas. Se destaca en esta sección el principio de la universalidad presupuestal y la importancia otorgada al Poder Legislativo, el cual puede alterar el proyecto de ley del presupuesto mediante enmiendas para modificar los ingresos y los gastos públicos, así como aprobando la planificación financiera del gobierno (Giacomoni, 2009).

En Brasil, considerado un país democrático, el proceso presupuestal es realizado por los tres poderes –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– y cuenta también con la participación de la población, conforme al artículo 48 de la Ley de Responsabilidad Fiscal promulgada el 4 de mayo de 2000. De esta forma, el pro-

* Débora Reis es técnica de presupuesto público del Centro Marista de Defensa de la Infancia y de la Adolescencia; administradora posgraduada en gestión financiera, contraloría y auditoría. Jimena Djauara Grignani es asesora de La Red Marista de Solidaridad; psicóloga posgraduada en gestión de las organizaciones sociales, historia contemporánea y relaciones internacionales. Actualmente ambas son consejeras jurídicas del estado de Paraná.

** Traducción de Jérémy Renaux, jefe del Departamento de Articulación Estratégica, de la Coordinación General de Vinculación Estratégica de la CDHDF. Contacto <jeremy.renaux@cdhdf.org.mx>.

ceso se presenta en las siguientes etapas: elaboración de la propuesta, hecha por el ámbito del Poder Ejecutivo; la apreciación y votación por el Poder Legislativo; y su ejecución y control, junto con el acompañamiento y la evaluación de su ejecución.

Giacomoni (2009) destaca el presupuesto público como el principal instrumento para hacer viables las políticas públicas de distribución de renta (o de redistribución fiscal de los ingresos). La redistribución fiscal mediante el presupuesto funciona cuando el gobierno obtiene recursos de ciertos sectores de la sociedad y los destina a otros con el fin de crear oportunidades; generar igualdad de condiciones; promover, defender y garantizar los derechos humanos; combatir la pobreza, y transformar al país para lograr una mayor justicia social.

El presupuesto público es un plan para un periodo de tiempo determinado en el cual los ingresos son estimados y los gastos establecidos, y que tiene que determinar las acciones prioritarias para atender las necesidades de la sociedad. La cualidad de este plan es que define y refleja las decisiones políticas, de la sociedad y de la gestión pública. Por ello, es importante contar con la participación social para acompañar el proceso de definición del presupuesto en el debate público. También por eso, el proceso para la creación se da a través de un ciclo ligado por leyes que se comparten.



Fotografía: "Hermandad", Imelda Silva Elviera, mención especial en el Tercer concurso de fotografía sobre derechos humanos. Una perspectiva politécnica.



El ciclo presupuestal en Brasil se divide en tres etapas, las cuales se transforman posteriormente en leyes. Estas leyes son el Plan Plurianual, la Ley de las Directrices Presupuestales y la Ley Presupuestal Anual:

1. El Plan Plurianual (PPA) tiene como propósito establecer objetivos para un periodo de cuatro años que permitan al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo dar seguimiento a los programas establecidos.
2. La Ley de las Directrices Presupuestales (LDO) debe priorizar las metas del Plan Plurianual para un año, así como dar orientación para la elaboración de la Ley Presupuestal Anual.
3. La Ley Presupuestal Anual (LOA) es creada a partir de la LDO, en la cual están presentadas la estimación del ingreso y la fijación de los gastos para un año.

El proceso de la LOA sigue los principios presupuestales en su elaboración y control. Asimismo, es definido en la Constitución federal, en la Ley núm. 4.320, del 17 de marzo de 1964; en el PPA y en la LDO. Se destaca el *principio de unidad*, el cual establece que cada entidad de derecho público debe poseer un solo presupuesto para que haya una única política presupuestal. El *principio de universalidad* prevé que todos los ingresos y gastos de todas las instituciones públicas estén contemplados. El *principio de anualidad* fija un periodo para la planificación de la estimación de ingresos y la fijación de los gastos, y debe corresponder a un año.

**Transparencia y participación**

El acceso a la información y la transparencia de las políticas adoptadas por el gobierno son imprescindibles para el ejercicio de monitoreo y de control social, pues estos instrumentos permiten medir los resultados.

Por esto existe la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) que propicia la participación de la sociedad y el acceso a la información, particularmente en su artículo 48 que estipula que son instrumentos de gestión fiscal a los cuales será dada una amplia divulgación –incluso por medios electrónicos de acceso público– los planes, presupuestos y leyes de directrices presupuestales; las rendiciones de cuentas y lo relacionado con aspectos previos; los informes de la ejecución presupuestal y de gestión fiscal; y las versiones simplificadas de estos documentos.

Internet es el medio más conocido y utilizado para el acceso a la información presupuestal a través del Portal de Transparencia disponible en la dirección electrónica <http://www.portaltransparencia.gov.br/>.[1] Existe también la Ley 10.257/2001. Estatuto de las Ciu-

1 Página consultada el 17 de septiembre de 2012.

dades,[2] que prevé la participación social para la aprobación del presupuesto e incluye la realización de debates, audiencias y consultas públicas sobre las propuestas presupuestales.

En este caso, la participación propuesta debe ser entendida como un medio de socialización de las políticas y como la creación de espacios públicos y de mecanismos de interacción del Estado con la sociedad. Sin embargo, a pesar de que en Brasil haya mecanismos de participación y de transparencia que posibilitan el acceso a la información, todavía permanece la cuestión fundamental: ¿dónde está la infancia en el presupuesto?

### La importancia de la infancia y de la adolescencia en el presupuesto público

Con la creación de la Ley núm. 8.069 del 13 de junio de 1990 que promueve el respeto del Estatuto del Niño y del Adolescente, la ejecución del control social sobre el presupuesto público se hace necesaria, especialmente en materia de políticas dirigidas a la infancia y la adolescencia, para que se cumpla la prioridad absoluta prevista en el artículo 4º de la ley, en el cual se menciona la asignación privilegiada de recursos públicos en las áreas relacionadas con la protección de la infancia y de la juventud. El Estatuto del Niño y del Adolescente establece el sistema de garantía de derechos, que se compone de tres ejes: promoción, defensa y control social de los derechos del niño y el adolescente.

Corresponde a la sociedad civil monitorear e incidir sobre la toma de decisiones del poder público. En este escenario, el presupuesto es un elemento clave para garantizar los derechos. Más allá de la existencia de una ley protectora, es necesario establecer metodologías de construcción del presupuesto público que permitan la lectura de tal instrumento promoviendo la identificación y la visibilidad de las inversiones para el área de la infancia, y para garantizar los derechos de esta población.

### El papel de la sociedad civil en el monitoreo del presupuesto público

El Foro Estatal de los Derechos del Niño y del Adolescente de Paraná –coalición que representa a cerca de 30 organizaciones no gubernamentales que realizan una labor de defensa y promoción de los derechos en el Estado–, en conjunto con el Centro Marista de Defensa de la Infancia, actúa en el monitoreo de las acciones de inversión pública en la infancia, además de otros temas relacionados. Como resultado de los esfuerzos de este grupo, se consiguió realizar y aprobar una norma que establece la identificación de las iniciativas que involucran a la infancia y la adolescencia en las bases del presupuesto estatal.

Este procedimiento se refiere a la Resolución núm. 254/2010 del Consejo Estatal de los Derechos del Niño y del Adolescente del estado de Paraná,[3] el cual dispone de parámetros de aplicabilidad en la elaboración, monitoreo y evaluación de programas presupuestales de atención directa e indirecta a la infancia y la adolescencia. De esta forma, se creó un mecanismo que obliga por ley al Estado a dar a conocer todas sus acciones relacionadas con el ámbito de la infancia y la adolescencia.

Sin embargo, todavía existen algunos desafíos, entre ellos el desinterés de la mayoría de los actores del movimiento por los derechos de la infancia sobre el tema del monitoreo del presupuesto público. Lo anterior debido a que se utiliza un lenguaje en extremo técnico que dificulta la comprensión de un aspecto de la política que hasta hace poco tiempo no tenía mucha visibilidad o cuya importancia estratégica no era valorada por la sociedad civil. Otro punto en el cual ambicionamos avanzar es el desenvolvimiento de estrategias metodológicas para

2 Disponible en <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>; mayor información véase <http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes/Estatuto%20de%20la%20Ciudad_Brasil.pdf>, ambas páginas consultadas el 14 de septiembre de 2012.

3 El Consejo de Derechos del Niño se refiere a un órgano paritario que tiene representación en la sociedad civil y en el gobierno, y con capacidad de deliberación de las políticas públicas del Estado. Dicha instancia se compone de un Sistema de Garantía de los Derechos del Niño instituido por el Estatuto del Niño y del Adolescente.


Fotografía: "Jugando" Eduardo Galileo Larriba Quiroz, mención especial en el Tercer concurso de fotografía sobre derechos humanos. Una perspectiva politécnica.

hacer el tema accesible a los propios niños y adolescentes, así como tratar de incluirlos en las decisiones y en las posibilidades de incidencia política.

En relación con estos desafíos, la sociedad civil organizada está desarrollando algunas acciones como la inversión en la formación de la sociedad civil sobre el tema; la realización de talleres, seminarios y grupos de estudio que involucran cada vez más a la infancia y la adolescencia; así como en la sistematización de experiencias y la producción de conocimientos. Otra acción significativa es la introducción de esta discusión en los espacios educativos, tanto públicos como privados, lo cual permite involucrar a la infancia y a la adolescencia en la lectura del mundo y sus posibles reflexiones, así como proponer estrategias de incidencia local junto a las instancias de toma de decisión.

La disposición para incidir sobre el tema, envolviendo a todos en este proceso, haciéndolo de forma transparente y priorizándolo en la agenda de los gobernantes, son aspectos que forman parte del objetivo de nuestro trabajo, con la esperanza de que al final podamos contribuir a un mundo en el cual sea posible para todos los niños y jóvenes gozar plenamente de sus derechos.

**Referencias bibliográficas**

Constitución de la Republica Federativa del Brasil, promulgada el 5 de octubre de 1988, disponible en <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>, página consultada el 19 de septiembre de 2012.

Estatuto del Niño y del Adolescente, promulgado el 13 de julio de 1990, disponible en <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>, página consultada el 19 de septiembre de 2012.

Giacomoni, J., *Presupuesto público*, 14ª ed., São Paulo, Atlas, 2009.

Ley de Responsabilidad Fiscal, promulgada el 4 de mayo de 2000, disponible en <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>, página consultada el 19 de septiembre de 2012.

Musgrave, R., *Teoría de las finanzas públicas*, São Paulo, Atlas, 1974.



Fotografía: "Mujeres y saberes", Juan Carlos Machorro Morales,
mención especial en el Tercer concurso de fotografía sobre derechos humanos.
Una perspectiva politécnica.

# En busca del dato perdido. Sistema de información para cumplir los derechos de la niñez y adolescencia mexicanas

NASHIELI RAMÍREZ*

*El único verdadero viaje de descubrimiento consiste no en buscar nuevos paisajes, sino en mirar con nuevos ojos.*

Marcel Proust[1]

Actualmente parecería ocioso hablar sobre la importancia que tiene la información en la toma de decisiones dentro del ámbito gubernamental. El diseño de políticas públicas, el monitoreo de programas y su evaluación requieren de datos provenientes de diferentes fuentes para justificar su permanencia o su desaparición. Por ello, disponer de información es altamente relevante, más aún cuando ésta proporciona conocimiento no sólo acerca de cuántos, quiénes y cómo somos, sino de nuestra vida y de nuestra muerte.

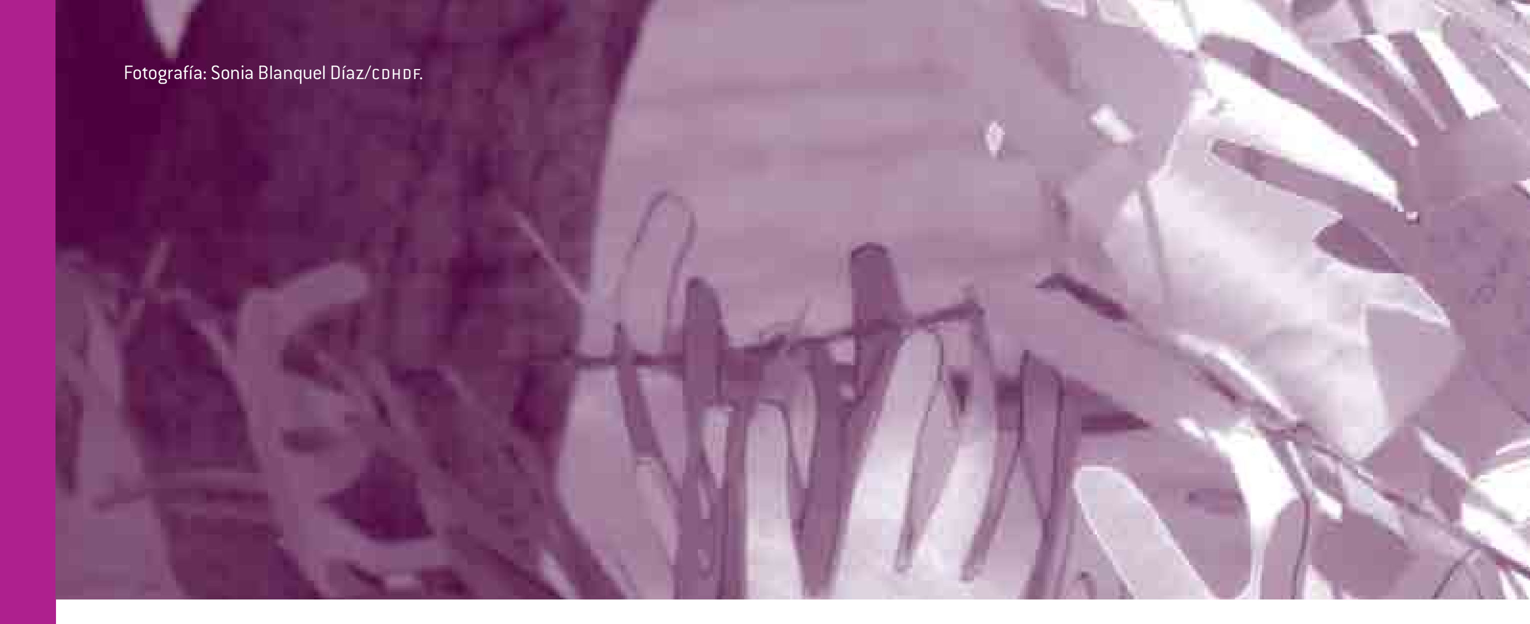
En el caso de los derechos humanos, a pesar de que hacia el primer lustro de este siglo la trascendencia de contar con datos cuantitativos se consideraba en el marco normativo de la mayoría de los instrumentos internacionales y en la obligación de los Estados Parte de presentar informes, su uso era limitado. En ese contexto es que se inicia la generación de marcos conceptuales y metodológicos, considerando así que los indicadores en derechos humanos brindan informaciones concretas sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que pueden estar relacionadas con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan las preocupaciones y principios en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos.[2]

Al respecto, específicamente en lo que corresponde a los derechos de la población infantil y adolescente, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en su artículo 44 establece la importancia de contar con mecanismos de información suficientes para el seguimiento de su aplicación. Por ello, en 2002, durante un Mundo Apropiado para los Niños (Sesión Especial sobre Infancia de la Asamblea General de las Naciones Unidas), se solicitó a los Estados Parte que incrementaran su capacidad estadística en la reunión, el análisis y el desglose de datos.

* Consejera de la CDHDF.

1 Marcel Proust, "6. La fugitiva", en *En busca del tiempo perdido,* Madrid, Alianza editorial, 2004.

2 Esta definición sigue las formulaciones utilizadas por el ex relator especial de Salud, Paul Hunt. Citado en ONU, Informe sobre indicaciones para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos, Resumen.HRI/2006/7, 18ª reunión de los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechosnhumanos, Ginebra, 2006, p. 4.


Fotografía: Sonia Blanquel Díaz/CDHDF.

Posteriormente, en 2003, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU planteó en su Observación General núm. 5 la necesidad de crear un sistema que reuniera datos suficientes, fiables y desglosados sobre niñas, niños y adolescentes, con la finalidad de poder determinar brechas que indicaran discriminación o disparidades en la realización de sus derechos. También apuntó que los datos debían abarcar a todas las personas menores de 18 años de edad, tener alcance nacional, estar desglosados y detallados, así como englobar todas las esferas de la CDN. El Comité concluyó que era fundamental no sólo establecer sistemas eficaces para la reunión de datos, sino también hacer que éstos fueran evaluados y utilizados con el objetivo de valorar los progresos en la aplicación de la Convención, para así determinar los problemas existentes e informar sobre toda la evolución de las políticas relativas a la infancia.[3]

A modo de antecedente, México ha recibido por parte del Comité de los Derechos de Niño observaciones específicas en la materia. En los comentarios a su segundo informe de 1999 le plantea que revise y actualice su sistema de recopilación de datos para asegurar que estén comprendidas todas las actividades que se desprenden de la Convención y que ponga especial relieve en los grupos infantiles en situación de vulnerabilidad. Además, recomendó que utilizara el levantamiento censal de 2000 para establecer estadísticas desglosadas de los derechos de la o el niño.[4]

Para 2006, en el marco de las recomendaciones al tercer informe, el Comité reiteró su preocupación en torno a que los datos disponibles no permitían analizar de forma amplia y sistemática la situación de los derechos de las y los niños en nuestro país. Consideró que era difícil concebir y abordar las disparidades regionales, porque la mayoría de los datos disponibles no se desglosaban por entidad federativa ni por municipio. Al Comité también le preocupó la falta de datos actualizados y desglosados sobre el número y la situación geográfica de niñas, niños y adolescentes que no asisten a la escuela y que trabajan; que son víctimas de violencia, abuso, trata y de explotación comercial sexual; que están privadas o privados de la libertad; que son migrantes o indígenas; y que no cuentan con acta de nacimiento.[5]

A pesar de todas las recomendaciones anteriores, actualmente el gobierno mexicano no dispone de un sistema de información que dé seguimiento a la situación de su población infantil y adolescente con respecto a sus derechos. En 2002, en el marco de la Sesión

3 ONU-Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 5. Medidas generales de aplicación sobre la Convención sobre los Derechos de Niño (artículos 4º y 42, y párrafo 6 del artículo 44), CRC/GC/2003/5, 34º periodo de sesiones, 27 de noviembre de 2003.

4 ONU-Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: México,* CRC/C/15/Add.112, 22º periodo de sesiones, 10 de noviembre de 1999.

5 ONU-Comité de los Derechos del Niño, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones Finales México,* CRC/C/MEX/CO/3, 42º periodo de sesiones, 8 de junio de 2006.



Especial en Favor de la Infancia y acompañando el encargo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) en la generación de planes nacionales, el gobierno mexicano elaboró el Programa de Acción en Favor de la Infancia (PAFI) 2002-2010. Derivado de él se generó el Sistema de Seguimiento de la Situación de la Infancia y Adolescencia (Sisesia), como una herramienta que permitía informar sobre el estado de la infancia y adolescencia en México, así como evaluar su evolución mediante la presentación de indicadores que dieran seguimiento a las metas contenidas en el PAFI. Apegado a los requerimientos del Sistema ChildInfo de Unicef, el Sisesia integraba indicadores en cinco dimensiones:

- Contexto sociodemográfico
- Educación con calidad
- Vida sana
- Pobreza e infancia
- Protección integral

En 2004 se concluyó su integración y durante dos años fue alimentado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) que fungía como la Secretaría Técnica del entonces Gabinete de Desarrollo Humano y Social, con apoyo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Todavía hasta 2007 se podía acceder a la página web, pero la información estaba ya desactualizada. Y así, el Sisesia, generado en el sexenio del ex presidente Vicente Fox, desapareció junto con él de la escena de la administración pública federal al concluir su mandato. En el sexenio foxista también quedaron sin cumplirse otros compromisos del PAFI, como el de realizar encuestas sobre la infancia y la adolescencia y el de añadir un módulo al Conteo de Población 2005 para integrar temas relevantes que permitieran dar seguimiento a la situación de niñas, niños y adolescentes.

Paralelo a la puesta en operación del sistema gubernamental, la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim) inició la elaboración de un diagnóstico situacional de fuentes de información y para el 2005 presentó la primera edición de La infancia cuenta en México, con los resultados de un ejercicio de búsqueda, análisis y sistematización de las diversas fuentes de información sobre los niños y niñas en nuestro país, y de su evaluación con relación a los sustentos conceptuales y metodológicos del proceso de producción de información estadística y desde la perspectiva de los derechos de la infancia. En esa primera edición se presentaron 58 indicadores integrados en seis dominios:

- Demográfico
- Salud
- Seguridad
- Hábitat y familia
- Educación
- Economía

Desde entonces, este reporte se ha venido generando con una periodicidad anual y actualmente incorpora el dominio de Ciudadanía. Este esfuerzo no gubernamental de sistematización de la información sobre la infancia en México permaneció como el único hasta 2010.

En ese año Unicef lanzó la plataforma de información Infoniñez.mx.[6] Este sistema es una adaptación del *software* DevInfo que dicho organismo internacional utilizó a nivel mundial para recopilar y difundir información sobre desarrollo humano en 2010. Comprende 279 indicadores agrupados en:

- Derecho a la supervivencia
- Derecho al desarrollo
- Derecho a la protección
- Derecho a la participación

Sin duda, Infoniñez.mx concentra en la actualidad la mayor cantidad de datos e indicadores, además es una plataforma abierta, lo que la dota de características democráticas por su acceso. A la fecha la oficina de Unicef en México no ha hecho pública la evaluación de impacto del sistema, sin embargo, tenía programado un relanzamiento de la plataforma el 27 de septiembre pasado, lo que refleja, por lo menos, la preocupación de incrementar audiencias.

A pesar de lo anterior, ni Infoniñez.mx ni los ejercicios como La infancia cuenta en México pueden cubrir la omisión del gobierno mexicano en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos relacionados con la generación de un sistema integrado con información y datos de alta calidad, periódicos, relevantes, confiables y oportunos, que permita identificar a niñas, niños y adolescentes violentados y el grado de cumplimiento de todos y cada uno de sus derechos.

Y es que la mayoría de la información disponible es anterior a 2010 y continúan los problemas en el análisis específico de la población. Por ejemplo, en la plataforma de Unicef se ha incorporado el indicador de VIH-Sida en un rubro de edad de entre 15 y 29 años, porque no se dispone de datos desagregados que permitan conocer la incidencia de infectados entre la población de 15 a 17 años.

A modo de balance, en los últimos 10 años el país avanza y también retrocede en materia de generación de información y de indicadores sobre la infancia y adolescencia. Hoy se cuenta con información regular sobre población trabajadora gracias a los módulos de trabajo infantil que se han levantado con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo en 2007, 2009 y 2011. Pero no se tiene información actualizada sobre la desnutrición infantil porque el Censo Nacional de Peso y Talla que se realizaba desde 1993 –la cuarta y última edición data de 2004–, se dejó de levantar sin mediar explicación alguna.

También se continúa sin datos disponibles sobre la población infantil migrante, las víctimas de explotación laboral y sexual, las niñas y niños con padres y/o madres privados de su libertad y la incidencia del maltrato en ambientes familiares. En los últimos años se han agregado demandas de información emergentes, como son las víctimas de las violencias sociales y los niños y niñas institucionalizados. Tampoco se conocen las dimensiones del maltrato en el hogar ni lo que piensan y sienten las 35 millones de personas menores de 18 años de edad en nuestro país.

En México sí se cuenta con datos sobre pobreza infantil, pero persisten sin hacerse públicos los cortes de información pertinentes, ya que se usa el corte censal de 0 a 14 años y luego se da un salto de 15 a 19 años que refieren a los adolescentes que cubre la Convención en un corchete de 15 a 17 años de edad. Se ha mejorado en el registro y certificación de nacimientos, pero no se dispone de datos sobre las pautas y condiciones de la crianza, el acceso a bienes culturales y a actividades recreativas.

Como se aprecia, nuestro país enfrenta aún grandes desafíos en la disponibilidad y calidad de los datos e indicadores sobre la infancia y la adolescencia y sus derechos. Por lo tanto, es preciso que se establezca el compromiso de diseñar un sistema de información con carácter normativo, que se proponga no sólo hacer coherente lo disperso y sistematizar lo fragmentado, sino acortar la brecha entre la información existente y la que debería existir, de manera idónea, oportuna y accesible para evaluar el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en México.

6 La plataforma se encuentra disponible en <http://www.infoninez.mx/>, página consultada el 20 de septiembre de 2012.







# ¡Súmate!

## Estrategia por los derechos de la infancia

 /estrategiaporlosderechosdelainfancia




Informes : 5229 5600 Ext. 1619

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS**
DEL DISTRITO FEDERAL

**Oficina sede**
Av. Universidad 1449,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600

**Unidades desconcentradas**

NORTE
Payta 632,
col. Lindavista,
del. Gustavo A. Madero,
07300 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1756

SUR
Av. Prol. Div. del Norte 5662,
Local B, Barrio San Marcos,
del. Xochimilco,
16090 México, D. F.
Tel.: 1509 0267

ORIENTE
Cuauhtémoc 6, 3er piso,
esquina con Ermita,
Barrio San Pablo,
del. Iztapalapa,
09000 México, D. F.
Tels.: 5686 1540, 5686 1230
y 5686 2087

**Centro de Consulta y Documentación**
Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1818

www.cdhdf.org.mx

Visítanos y deja tus comentarios en:
http://dfensor.blogspot.com/ facebook twitter

*La infancia tiene sus propias maneras de ver, pensar y sentir; nada hay más insensato que pretender sustituirlas por las nuestras.*

Jean Jacques Rousseau
(1712-1778)